

# A NAGYVÁROSI KORMÁNYZATOK ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER<sup>1</sup>

(Governments of the Cities and System of the Local  
Government)

HEGEDÜS JÓZSEF

*Kulcsszavak:*

*önkormányzat nagyvárosok kormányzati struktúrák helyi hatalom*

*A tanulmány a városi kormányzatokkal kapcsolatos nemzetközi irodalom rövid áttekintése után a magyar nagyvárosok helyzetét tárgyalja két összefüggésben: egyrészt az önkormányzati rendszeren, másrészt pedig az állam és a magánszektor kapcsolatrendszerén keresztül. A dolgozat arra a következtetésre jut, hogy a nagyvárosok a magyar önkormányzati rendszeren belül egyfajta speciális érdekcsoportot jelentenek, amelyek egyrészt meghatározó politikai súllyal rendelkeznek a területi folyamatokban és a központi költségvetési politikában, másrészt pedig adottságaik révén a gazdasági fejlődés „növekedési pólusait” képviselik.*

A politikai rendszerváltás társadalmi következményei két átfogóbb folyamatra vezethetők vissza: a privatizációra és a decentralizációra. A társadalomkutatók és a politikusok között máig vitatott kérdés, hogy a privatizáció és a decentralizáció hogyan járult hozzá az ország gazdasági-politikai átalakulásához. Bár sok minden eldőlt, mindkét területen vannak nyitott kérdések. A parlamentben és a parlamenten kívül ma is viták vannak a privatizáció további menetéről, az állami tulajdon kívánatos mértékéről. Az 1990-es radikális decentralizáció értékelésében sincs egyetértés; míg sokáig Magyarország a térség minta-országa volt, ma már sokan kétségbe vonják a közigazgatási reformok hatékonyságát, és újabb radikális átalakulást sürgetnek.<sup>2</sup> De nemcsak a politikusok nem tudtak dűlőre jutni stratégiai kérdésekben, a társadalomtudomány sem lehet elégedett a folyamatok elemzésével és értékelésével.

Ez az írás a decentralizáció következményeivel foglalkozik, azon belül is egy komplex kérdéskörrel: a városi kormányzatok működésének új feltételeivel. Az elemzés első-sorban az állami közfeladatok megosztására és a finanszírozási feltételek változására koncentrál, és ezek alapján kísérel meg hipotéziseket felállítani a városok szerepével és lehetőségeivel kapcsolatban.

A tanulmány a magyarországi nagyvárosok (melyeket lényegében a megyei jogú városokkal azonosíthatunk) helyzetére koncentrál. A megyei jogú városok a magyar településrendszerben egy speciális „települési osztályt” képviselnek, és amelyek az egyetlen magyar világváros, Budapest és a kisvárosok között helyezkednek el. A megyei jogú városok a magyar városi struktúra második szintjét képviselik, messze elmaradva az egyedüli nagyvárostól (Budapesttől), amely az egyedüli olyan városi térség, amely megfelel az ESPON kutatás nagyvárosi kritériumainak (legalább 500 ezer lakos él egy összefüggő munkaerő-piaci térségben stb.). A magyar-

országi nagyvárosok tehát nagyságrendileg kisebbek, mint az európai nagyvárosok, lényegében az európai harmadik városszintnek felelnek meg. Az állandó lakosság alapján számolva a népesség egyötödét képviselik, és a vonzáskörzetükben lévő közel 450 településen élő további több mint egy millió fővel együtt az ország lakosságának 30%-a él az így definiált nagyvárosi környezetben. Érdekes, hogy a városokkal foglalkozó kutatások viszonylag elhanyagolták ezt a területet, a kutatók sokkal nagyobb érdeklődést tanúsítottak a nagyvárosok kialakulása és növekedése, és a globalizált világban betöltött szerepváltozása iránt (*Markusen et al 1999*).

Kutatásaink során egyre gyakrabban szembesültünk azzal, hogy Budapest és a megyei jogú városok (vagy a hozzájuk hasonló még 10–20 középváros) kitüntetett szerepet játszanak központi programokban, választott vezetőik (polgármesterek) meghatározó szereplői a pártoknak, és sokan képviselőként is fontos pozíciót foglalnak el a parlamentben. Ezek a városok dominálják a környezetükben lévő településeket, azok fejlettsége a központi várostól függ. Továbbá a magánszektor által meghatározott gazdasági fejlesztések is (bevásárlóközpontok, pénzügyi intézetek, egészségügyi intézmények, felsőoktatás, közlekedés stb.) jelentős mértékben a fővároshoz, a megyei városokhoz és azok környékéhez kötődnek. Természetesen Budapestre ez fokozottabban érvényes, hiszen a főváros kiemelt politikai, gazdasági és kulturális szerepe miatt közvetlen meghatározója a területi folyamatoknak, és gazdálkodásában a normatív elemeket (támogatások, helyi bevételek stb.) háttérbe szorítják az egyedi politikai alkuk (metrófinanszírozás, BKV stb.)

Talán úgy fogalmazhatunk, hogy a területfejlesztés *meghatározó szereplői* a megyei városok, amelyek aktívan befolyásolják, módosítják az ágazati programokat, közigazgatási koncepciókat stb. Ugyanakkor a városok között is komoly verseny van az erőforrásokért, és a verseny kimenetele a gazdasági adottságokon kívül a helyi politikai vezetés hozzáértésétől, kapcsolatrendszerétől függ.

Ebben a dolgozatban rövid nemzetközi és elméleti kitekintés után megkísérlünk megfogalmazni néhány hipotézist a magyar nagyvárosi kormányzatokkal kapcsolatban.

### *A nagyvárosi kormányzatok – globalizáció, decentralizáció és szomszédsági területek*

A városfejlődés nemzetközi trendjét az 1980-as évektől kezdve egyre inkább a globalizációs folyamatok határozzák meg, melyek következtében a városi hálózatok átalakultak, a közvetlen földrajzi környezet szerepe (város és környék kapcsolatának) hatása mérséklődött, és a siker zálogává egyre inkább a nemzetközi munkamegosztásban való sikeres részvétel vált. A globalizáció jelei (multinacionális nagyvállalatok és pénzintézetek megjelenése, a nemzetközi munkamegosztás, a migráció és a turizmus jelentőségének növekedése és ezek hatása a kulturális tényezőkre stb.) érzékelhetőek a poszt-szocialista városfejlődésben (*Szirmai 2004*). Ugyanakkor a globalizáció valódi gazdasági és politikai jelentősége eltúlzott, a kutatások még nem

igazolták, hogy a városfejlődésben ezek a folyamatok meghatározó szerepet játszanának, különösen a Budapesten kívüli városi térségek folyamataiban.

A magyar városok helyzetének elemzését segítheti a nemzetközi irodalom következő két, egymással sokszor csak érintőlegesen kapcsolódó területének az áttekintése. Az egyik a *decentralizáció*, a kormányzat különböző szintjei közötti kapcsolatok rendszerének változása, amely végső soron azzal az alapvető kérdéssel foglalkozik, hogy a városok mekkora autonómiával rendelkeznek a helyi gazdaság és társadalom alakításában. A másik terület pedig a *helyi kormányzati rendszerek* struktúrájának változása, melynek legalább két fontos dimenzióját kell megkülönböztetni: 1) a városi térség, a város és a városon belüli közigazgatási egységek közötti kapcsolatokat; valamint 2) a közszektor és magánszektor közötti kapcsolatok változását.

Érdekes, hogy mindkét területnek könyvtárnyi irodalma van, de nem könnyű olyan elemzést találni, amely a két területet (a decentralizációt és a kormányzati rendszereket) egymással való összefüggésében elemezné. Tudjuk, hogy az európai nagyvárosok sokkal nagyobb mértékben függenek a központi kormányzatoktól, mint az észak-amerikaiak, de a konkrét összehasonlító munkákból nagyon nehezen ítéltető meg egy-egy nagyváros valódi autonómiája. Az irodalomból az is kiolvasható, hogy a globalizáció együtt járt egyfajta decentralizációval és a kormányzati struktúra változásával, de még az empirikus munkák szerzői is óvatosak abban, hogy a kialakult komplexebb rendszerekből általános következtetéseket vonjanak le (pl. Lefevre 2001).

Mielőtt tehát a magyar önkormányzati rendszer és a városok közötti kapcsolat elemzésére térnénk, érdemes röviden áttekinteni, hogy a fejlettebb társadalmakban (elsősorban az európai országokban) milyen trendek érvényesültek a decentralizáció és a városi kormányzatok területén.

### *A nagyvárosi kormányzat helye a területi rendszeren belül*

Az európai országok nagyon eltérő képet mutatnak az önkormányzati rendszerek struktúrája tekintetében. A föderatív berendezkedésű országokban az egyes tartományok, szövetségi államok automatikusan régiót alkotnak, amelyek tipikusan rendelkeznek saját választott parlamenttel, kormánnyal, törvényhozással és van önálló adózási joguk (Németország, Ausztria, Belgium és a nem EU-tag Svájc). A másik típust az alkotmány által garantált régiókkal rendelkező országok képviselik, mint pl. Spanyolország (1978). A régiókra épülő területi igazgatás viszonylag új, sokszor vitatott rendszer. Nagy-Britanniában és Olaszországban csak az 1990-es években indult meg ez a folyamat, és ma is tart. A harmadik típusba a decentralizált országok tartoznak, ahol az alkotmányos jogokkal nem rendelkező regionális szervezetek csak korlátozott hatáskörrel rendelkeznek (pl. Hollandia, Dánia, Svédország). Végül az utolsó csoportba az unitárius önkormányzati rendszerekkel rendelkező országok sorolódnak, ahol a régió politikai autonómia nélküli kormányzati szint, pl. Portugália, Görögország, Írország, Luxemburg.

A 2004-es csatlakozás előtti európai országok esetében nehéz lenne az önkormányzati rendszer széttagoltsága és a politikai berendezkedés alapján következtetést levonni a nagyvárosok fiskális, pénzügyi önállóságára nézve. A önkormányzatok súlya a GDP-n belül és a települések bevételi és kiadási szerkezete önmagában csak nagyon korlátozott mértékben enged következtetni a városok pénzügyi autonómiájára.

Hasonlóképpen nem könnyű átfogó európai trendekre következtetni az önkormányzatok mérete alapján. A nyugat-európai önkormányzati rendszerek az elmúlt 50 évben jelentős változásokon mentek keresztül, de a történeti elemek máig meghatározó különbségeket jelentenek. Az 1960-as és 1970-es években az önkormányzati rendszerek konszolidációs-integrációs hulláma söpört végig Európán (Anglia, Svédország, Dánia, Nyugat-Németország), nem érintve azonban olyan fontosabb országokat, mint Franciaország, Olaszország és Spanyolország. Ezt a politikát nagyban segítette az „optimális településnagyság” elmélete, amely a közszolgáltatások gazdasági hatékonyságának növelése érdekében a nagyobb településnagyság mellett tette le a voksot (Singell 1974; Arnott 1979). Érdekes módon a 1970-es években a kelet-európai szocialista országok településpolitikájára is hatott ez az elmélet. Ennek puhább változata volt hazánkban az 1970-es években kidolgozott településfejlesztési koncepció és az azt követő település-összevonási hullám. Jóval durvább változatot képviselt a romániai „szisztematizáció”, az a településfejlesztési gyakorlat, amely kisebb települések elsorvasztását, felszámolását eredményezte a fejlesztések nagyvárosokra való koncentrálása érdekében. Az európai országokban az önkormányzatok átlagos településnagysága 100-szoros különbséget tartalmazó skálán mozog, melynek az egyik szélén Franciaország (1,5 ezer fő), a másikon pedig Skócia (156 ezer fő) helyezkedik el. Következésképpen az önkormányzatok nagyság szerinti összetétele nem csak nagyban különbözik egymástól, de még csak hasonló trendeket sem találhatunk.

Talán a leginkább érzékelhető átfogó trend a regionalizmus erősödése, bár ez közel sem egyirányú folyamat, mivel a centralista (központi kormányzatot erősítő) és a decentralista (régiók alatti) területek befolyása időről-időre újra előkerül. Tény azonban, hogy a nemzetállamok, amelyek történetileg fontos szerepet játszottak a városi autonómiák 19. század második felében történő felszámolásában, az unitáriánus, centralizált kormányzati berendezkedés kialakításában, az EU nyomása alatt, a decentralizációs politika felé mozdultak el. Ennek legfontosabb eleme az E-bizottság által is támogatott régiók voltak. Az EU a hetvenes évek közepétől kezdve (ERDF – European Regional Development Fund felállítása után) törekedett az európai regionalizáció elősegítésére (azaz nemzetállamok alatti, relatív önálló kormányzati szint kialakítására). A „régiók Európája” koncepció mögött részben a területi különbségek mérséklését célul kitűző közösségi politika húzódott meg, részben pedig az a törekvés, hogy csökkenjenek a nemzetállamok közötti rivalizálás okozta zavarok. A regionális különbségek kezelése Görögország (1981) és Portugália, Spanyolország (1986) csatlakozása után vált különösen fontossá, amikor az Európai Unió területe 32%-kal, népessége 18%-kal, de GDP-je csupán 13%-kal lett

nagyobb. Az elmaradt térségek felzárkóztatását elősegítő programok igazolták, hogy az EU-tagok hajlandóak a GDP egy részének újraelosztására.

Az Unió által támogatott regionalizáció mellett számos európai országban jelenlévő törekvés az alulról építkező regionalizmus, amely történeti, etnikai, kulturális alapon igyekszik területi politikai önállóság megszerzésére. A folyamat eredménye a politikai és gazdasági önállósággal rendelkező régiók kialakulása, sokszor önálló állam létrehozásának szándékával. Ez a törekvés nemcsak a nemzeti kormányzatok, de az EU bürokrácia ellenállásába is ütközik, pl. a baszkok, katalánok követelései ma is a politikai konfliktusok jelenlévő eleme.

Lefevre (2001) szerint a regionalizálás egyértelmű vesztesei a nagyvárosok voltak, amelyek nem voltak képesek a nemzetállamok és a települések közötti politikai/hatalmi ürbe benyomuló régiókat visszaszorítani. Ennek ellenére a nagyvárosok hatalmi törekvései nem csillapodtak, és időről-időre előjönnek olyan javaslatok, amelyek a nagyvárosoknak a térség-szervezés területén nagyobb súlyt kívánnak biztosítani. A város-régió koncepció jó példa erre.

Az európai településrendszer a policentrikus struktúra felé mozdult el, ami elsősorban az urbanizált térségekben meglévő kiegyenlített hatalmi viszonyok következtében alakult így, és ezt a trendet az uniós szinten megfogalmazott politikák is erősítik.

### *A nagyvárosi kormányzatok: egyszintű, kétszintű és a policentrikus struktúrák*

Az elmúlt fél évszázadban a városok kormányzási környezete lényeges átalakuláson ment keresztül (Vogel 2005). Az urbanizáció tovább folytatódott, a nagyvárosok és környékük lakosság-száma tovább növekedett. A városi térségek növekedése, különösen a decentralizált közigazgatási és önkormányzati rendszerekben, élesebben felvetette a városi övezetek önkormányzatai közötti együttműködés problémáit. A kormányzati széttagoltság elsősorban a közszolgáltatások hatékony biztosítása terén okozott problémákat. További konfliktusok forrásává váltak a területi különbségek (szolgáltatások eltérő színvonala) és az egymás közelségében elhelyezkedő önálló önkormányzatokkal rendelkező települések anyagi helyzete (adókapacitás) közötti különbségek.

Ezek a problémák már a múlt század elején felvetődtek, amikor a tipikus megoldás a nagyvárosok környéki települések beolvasztása (egyesítése) volt, amit jól illusztrálnak a London, Bécs és Berlin esetében megvalósított beolvasztások. A városok és a környező települések összeolvasztása a múlt század közepétől azonban már komoly politikai ellenállásba ütközött. A nagyvárosok kormányzataival foglalkozó kutatók álláspontja is megoszlott. Az egységes nagyváros előnyei mellett érvelő álláspont ((Jones 1942; Gulick 1957) mellett egyre meghatározóbb lett a „public choice” elméletre épülő, kisebb területi egységek létezését igénylő álláspont, (Ostrom–Tiebout–Warren 1961; Bish–Ostrom 1973). Különösen a leggyorsabban

urbanizálódó észak-amerikai kontinensen (Kanada és az Egyesült Államok) váltott ki nagy vitát, hogy mi az optimális megoldás.

A városi kormányzati struktúrát három alaptípusba sorolja az irodalom (Barlow 1997; 2000; Bird–Slack 2004). Az *egyszintű kormányzat* a város és környéke településeinek összevonásával jön létre, ahol a város egészét képviselő választott testületek rendelkeznek a szükséges kompetenciával. A tipikus érv az összevonás mellett a nagyvárosok versenyképességének növelése és a nagyváros belső tagoltságával, különbségeivel járó konfliktusok csökkentése. Bár a politikai ellenállás és a decentralizáció melletti praktikus érvek a kilencvenes években általában nem kedveztek ennek a megoldásnak, több város alkalmazta Kanadában (Halifax 1996; Toronto 1998; Montréal 2002). Sokszor azonban a politikai ellenállás megakadályozta az összevonást (pl. Helsinki, vagy Hollandia). A *kétszintű városi kormányzati rendszer* a kormányzati feladatokat megosztja egyrészt (a) a nagyvárosi terület egészét képviselő (választott) testület, és (b) az egyes városrészeket (kerületeket) képviselő testületek között, ahol a feladatok és a bevételek megoszlanak. A kétszintű kormányzat egyik első változatát képviseli London már a 19. század végén, de a kétszintű nagyvárosi kormányzati modellek a hatvanas és hetvenes években válnak népszerűvé: Angliában a nyolcvanas évek elejére a népesség több mint fele él valamilyen kétszintű nagyvárosi önkormányzat területén. A kétszintű kormányzat létrejöttét általában megelőzik az egyes funkciókra szerveződő kooperációk (tervezés, víz és csatorna, rendőrség). Például a vancouveri kétszintű önkormányzat létrejötte előtt régen megvoltak a koordinatív szervezetek a legfontosabb regionális funkciókra (a víz- és szennyvízkezelés és tervezés). A *policentrikus kormányzati struktúrák* jellemzője, hogy egy önkormányzati szint van, és a térségi feladatokat ad hoc testületek révén, önkormányzatok közötti kooperatív megállapodásokon keresztül oldják meg (Barlow 2000). Ebben a modellben több központi település is elképzelhető, de tipikus esetben felállítják a nagyvárosi önkormányzatok tanácsát. Az Egyesült Államokban jellemző ez a modell, ahol az önkormányzatok politikailag elég erősek voltak ahhoz, hogy megakadályozzák a kétszintű kormányzatok kialakulását, de ma már sokan amellett érvelnek, hogy a kormányzati struktúrák sokkal kevésbé fontosak, mint a tényleges, gyakran nem formalizált ágazati és területi kooperációk.

A funkcionálisan összetartozó városi területnek (FUA: functional urban area) megfelelő igazgatási rendszerek nem könnyen alakíthatók ki. Ennek oka nemcsak a kisebb települések ismert politikai ellenállása, hanem az is, hogy a FUA nem határozható meg könnyen, mivel az egyes szektorok (egészségügy, közlekedés, rekreáció stb.) más és más vonzáskörzetekkel rendelkeznek, továbbá időben (technológia, urbanizáció stb.) ezek a vonzásterületek is változnak.

Kanadában a nagyvárosi kormányzati struktúrát a tartományi szint döntése határozza meg. A hosszú ideig példaképnek számító torontói kétszintű kormányzatot (metropolitan government) a tartomány döntése alapján számolták fel, és helyettesítették egy lényegében egyszintű struktúrával. A városok központi költségvetésből származó forrásait a tartományok közvetítésével kapják meg, és újdonságnak számítanak azok a programok, amelyek a szövetségi kormány adóbevételeiből köz-

vetlenül a városoknak juttatnak támogatásokat (2004 után az üzemanyagadó bevétel felét tervezték például városi programokra felhasználni. A középszint (régió, tartomány vagy megye) szerepe meghatározó szerepet játszik a városi kormányzatok átalakulásában. Az *Egyesült Államokban* viszonylag ritka a magyarországihoz hasonló helyzet, amikor a kormányzati rendszer középső szintjéből (county) kiemelik a városokat, ezen, ún. független városok (48) többsége Virginiában található. A kormányzat korszerűsítésének egyik módja a városok és a megyék integrációja, a két elkülönülő szint felszámolása.

Sok városban nincs megoldva a nagyváros és a vele funkcionálisan egybetartozó városkörnyék egységes közigazgatása, és ezt a problémát az önkéntes alapon szervezett kooperációk nem tudják ellensúlyozni. *Nagy-Britanniában* a hatvanas évek sikertelen kísérletei után napjainkban került megint előtérbe a városkörnyéki közigazgatási rendszerek kialakításának gondolata. Az ez irányú törekvések politikai támogatottsága azonban meglehetősen kicsi, azt is mondhatnánk, hogy szinte kizárólag a miniszterelnök-helyettesi iroda (Office of the Deputy Prime Minister) szándékait tükrözi. Az ellenállást leginkább az indokolja, hogy az elmúlt években oly nehezen kialakult regionális intézményrendszer megerősödött. Az újonnan létrejött intézmények – pl. regionális ügynökségek – pedig meg akarják szilárdítani pozícióikat, amelyeket az új városrégiók erősen veszélyeztetnének.

### *Városon belüli térségek: kerületek és szomszédsági körzetek*

A nagyvárosok és környékük településeinek összeolvadása nagyon nagyméretű városokat eredményezett, amelyeken belül a közigazgatási funkciók hatékony ellátása érdekében kisebb egységeket (kerületeket) hoztak létre. Ezek az egységek tipikusan a nagyvárosok dekoncentrált egységei („előljáróságok”) voltak, de a nyolcvanas és kilencvenes években a közigazgatási rendszerekkel foglalkozó szakirodalom új irányzata (public choice elmélet) a városon belüli körzetek (szomszédságok) önállóságának előnyei mellett érvelt. A kerületi közigazgatási egységek kialakítása és önállóságának növelése mögött a decentralizáció ismert előnyeinek és hátrányain kívül a közvetlen lakossági részvétel szerepének növelése is szerepet játszott. A nyolcvanas és kilencvenes években számos nagyváros kísérletezett a helyi érdekek szisztematikus bekapcsolásával a döntési folyamatokba. Ezeknek a törekvéseknek nagy lökést adott Európában az, hogy a városrehabilitációs programok hatékonysága jelentős mértékben függ a lakossági részvételtől, melynek intézményes megoldása valamiféle kerületi-szomszédsági képviselő. De számos más tényező (helyi szolgáltatások, szolidaritás, politikai részvétel) is a kisebb területi egységek növekvő kormányzati szerepét erősíti, egyfajta „új lokalitás” van kialakulóban, (Atkinson 2004; Lowndes–Sullivan 2006).

A kerületek vagy szomszédságok jogi státusza általában a városi közgyűlés/parlament által elfogadott (néha a parlament által is kodifikált) rendszertől függött. Ritka az a megoldás, hogy a kerületek önkormányzati jogokkal rendelkezze-

nek, amit pl. Budapest esetében választott a parlament 1990-ben. (Budapest kormányzati struktúrája a nagyvárosi kétszintű önkormányzathoz áll közel, inkább a magyar részönkormányzatok felelnek meg az így definiált kerületeknek.) A nagyvároson belüli kerületek feladatai és a feladatok finanszírozása tipikus esetben a nagyváros törvényhozásától függ. *Amszterdam* az 1980-as években decentralizálta a városigazgatást, és kialakított 16 kerületet. Kezdetben csak három, majd a kilencvenes évektől kezdve mindegyik kerületben választott tanács működött, kivéve a központi városrészeket és a kikötői részt, amely központi irányítás alatt maradt. A kerületek fontos szerepet játszanak a tervezésben, az építési engedélyezésben, és jelentős forrásokat kapnak a várostól. *Barcelonában* 1979-ben hoztak létre 10 kerületet átlagosan 200 ezer lakossal(!), amelynek a célja egy decentralizáltabb modell bevezetése volt. A költségvetés 12%-a felett rendelkeznek a kerületek. A kerületekben, hasonlóan a budapesti rendszerhez, képviselőtestületet és közvetlenül polgármestert választanak, ami azt jelenti, hogy a testületben nem a polgármester mögött álló párt van többségben. A kerületi határok nagyrészt a 18. és 19. században annektált települések határainak felelnek meg. A kerületeknek feladata van a városfejlesztés, az utak fenntartása és egyéb szolgáltatások területén. Más típust képviselnek az alulról jövő kezdeményezések, amelyek egy-egy kisebb közösségnek a kormányzatban való aktívabb részvételre való törekvéseit képviselik, mint például a Los Angeles-en belüli szomszédsági szervezetek (*Box–Musso* 2004). Kérdéses, hogy egy helyi szerveződésű „nonprofit” szervezet milyen feltételek mellett válhat az adott terület egészét és nem csak egy kisebb, aktív csoportot képviselő szervezetté.

A kelet-európai nagyvárosok a politikai rendszer bukása után fontos döntés elé állították a törvényhozókat. A korábbi centralizált-hierarchikus közigazgatási rendszerekben a városi szint alatt mindenhol megtalálhatók voltak a kerületek, sőt, sokszor még az ez alatti szint, a szomszédsági körzetek (mikrorayon) is. Ezek az egységek tipikusan a városi szintű közigazgatás dekoncentrált szervei voltak, többkevesebb igazgatási önállósággal. Tipikus esetben kerületi vállalatok gondoskodtak az állami bérlakások és a közintézmények épületállományának fenntartásáról, a kerületi hivatalokban adtak helyet az adóhivatal kihelyezett részlegeinek stb. Ezek az egységek, még ha választott testületekkel rendelkeztek is, nem hoztak önállóan döntéseket, valamennyi kérdésben a felsőbb közigazgatási (vagy helyesebben pártigazgatási) szint jóváhagyására, legitimációjára volt szükség. A rendszerváltást követő reformok során nyitott kérdés volt, hogy mi legyen a funkciója a kerületi szintnek, amivel kapcsolatban sem a szakirodalom, sem a nyugat-európai/észak-európai tapasztalatok nem adtak világos útmutatást. A nagyvárosok belső struktúrájának kérdése tehát akkor vetődött fel igazán, amikor a decentralizációs folyamat következtében a nagyvárosok valódi döntési kompetenciákat kaptak (pl. Macedóniában 2000 után, Szerbiában 2004 után); ekkor már komoly politikai döntéssé vált, hogy a kompetenciákat és felelősségeket hogyan osztják el.



### *Az irányítási rendszer átalakulása: érdekelték bevonása a kormányzásba*

Az 1980-as és 1990-es évek nagy elmozdulása a nagyvárosi kormányzati struktúrákban a magánszektor és az érdekelték bevonása az irányításba, ami összekapcsolódott a hagyományos keynes-i gazdaságpolitikára épülő állami beavatkozás leépítésével, a központi állam decentralizációjával, az állami tulajdon részleges privatizációjával, valamint a magánszektornak a kormányzati feladatok végrehajtásában való szorosabb bekapcsolásával. A nyolcvanas évektől kezdődően az állami szektor és a magánszektor összekapcsolódásának nagyon sok formája alakult ki, amit a nagyvárosok kormányzati rendszereivel foglalkozó irodalom a „government”-től a „governance” irányába történő elmozdulásként konceptualizált. Ez lényegében azt jelenti, hogy a kormányzást (amikor az állam és a magánszektor közötti feladatok világosan kettéválnak) egy olyan rendszer váltja fel, amelyet inkább az együttműködés jellemez (Stoker 1998).

Az elemzők két fontos ponton találják az új kormányzati együttműködést kritikusnak. Az egyik felvetés szerint a magánszektorral való szorosabb kooperáció tulajdonképpen az állami feladatok magánérdeknek való kiszolgáltatását jelenti. A másik felvetés szerint az állami feladatok kihelyezése kvázi állami intézményekbe részben a közfeladatok kivonását jelenti a politikai szereplők kontrollja alól, részben pedig átláthatatlan kormányzati kötelezettségvállalást (Moe–Kosar 2005).

### *Nagyvárosok a magyar önkormányzati rendszerben*

A magyar önkormányzati rendszer alapjait az 1990-es önkormányzati törvény rakta le, amely a térség egyik legdecentralizáltabb rendszerét hozta létre. A magyar rendszer az önkormányzatoknak széles körű jogokat adott a vagyongazdálkodásban, hitel-felvételekben és a szolgáltatások megszervezésének intézményi formáiban. Ugyanakkor az önkormányzatok finanszírozása alapvetően a központi szabályzók (támogatások és átengedett adók) függvénye maradt, a fejlesztési lehetőségek pedig az önkormányzatok általános pénzügyi helyzetén túl a központi minisztériumok által meghatározott ágazati programok (közlekedés, felsőfokú oktatás létesítése, fejlesztése, turisztikai beruházások, multinacionális vállalatok letelepítése) függvénye. A lakosságtól származó helyi bevételek iránti érdekeltség csekély, mivel a helyi lakossági adók, terhek emelésének politikai költségeit a várható bevételnövekedésből származó gazdasági és politikai előnyök nem kompenzálják. Következésképpen az önkormányzatok gazdasági és politikai törekvései elsősorban a támogatások maximalizálására irányulnak, ami jelentős mértékben akadályozza a politikai elszámoltathatóság érvényesülését (Hegedűs 2003; Koppányi et al 2004).

A helyi szolgáltatások színvonalát és a helyi gazdaság fejlődését a különböző típusú önkormányzatok (Budapest, megyei városok, városok, községek) alapvetően két módon befolyásolják: egyrészt maximalizálják a központi forrásokhoz (önkormányzati

és ágazati) való hozzáférést, másrészt a piaci szereplőkkel építenek ki hatékony kooperációt a fejlesztési lehetőségek kihasználásáért.

A települések közötti verseny tehát politikai és gazdasági területen egyaránt folyik, melyben a nagyvárosok speciális helyet foglalnak el<sup>3</sup>. Az írás hátralevő részében három kérdésben elemezzük a nagyvárosok szerepét: az önkormányzati forrás szabályozása, a regionális feladatok ellátása és a nagyvárosok belső szerkezete témakörben.

### *Kormány és a nagyvárosok harca: a forrásmegosztás újraszabályozása*

A magyar települések fejlődésének alapvető ellentmondása (viszonylagos széles potenciális mozgáster és az azt behatároló pénzügyi korlátok) településtípusonként más és más módon jelentkezett. Bár az önkormányzati törvény lényegében nem tesz különbséget településtípusok között, a nagyvárosok (és Budapest) speciális helyzete magyarázza az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi szabályzásának alapvető változásait az elmúlt 17 évben. A probléma lényege, hogy a nagyvárosok az 1990-es évek elején kialakított forrás- és vagyonmegosztás alapján aránytalanul nagy részesedéshez jutottak volna, ami – ha a központi kormányzat nem szól bele – felborította volna az önkormányzati rendszeren belüli belső arányokat.

Az SZJA megosztás változása, a feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások adóerőképeségi mutatótól való függővé tétele, az iparűzési adó megszüntetésére és módosítására vonatkozó központi törekvések mögött az alapvető cél Budapest és a nagyvárosok pénzügyi előnyeinek mérséklése volt. A központi kormányzat gyorsan szembesült azzal a ténnyel, hogy az SZJA és az iparűzési adó (valamint a fejlesztési lehetőségek által meghatározott, a központi kormányzat ellenőrzésén kívül lévő vagyon értéke) a gazdasági növekedésnél sokkal gyorsabban növekszik a városi önkormányzatok esetében, következésképpen a városokat a bevétel oldalon állandó nyomás alatt kell tartani. A megoldás a megosztott SZJA szabályainak a változása, valamint az adóerőképeségi mutató bevezetése volt. Az előbbi következtében az SZJA helyben maradó aránya 50%-ról (1992) 8%-ra (2007) csökkent, az utóbbi segítségével pedig a jó „adóerőképeséggel” rendelkező önkormányzatokat sikerült kizárni a támogatások egy részéből. Az önkormányzati szabályozásnak ez azon kevés területei közé tartozik, melyben a különböző kormányok azonos álláspontot foglaltak el.

Amíg a nagyvárosok önkormányzati finanszírozási rendszeren belüli helyzetét egyfajta konfliktus jellemzi, addig az ágazati programokon belüli prioritásaik megkérdőjelezhetetlenek. Az infrastrukturális programok hatékonyságának egyik fontos tényezője a népességszám, így szinte valamennyi területen egyszerű hatékonysági kalkuláció alapján a nagyvárosok előnyöket élveznek. Például a vasúti korszerűsítés (intercity), szennyvízprogram<sup>4</sup>, autópályák, bér lakásépítési program, lakótelep felújítási program, ipari parkok stb. Az ágazati programok településtípusok közötti megosztása nagyobb egyenlőtlenségeket eredményez, mint a finanszírozási rendszer általános elemei, aminek nemcsak politikai magyarázata van, hanem gazdasági is.

A nagyobb ellátó rendszerek (szennyvíztisztítók, hulladékártalmatlanítók stb.) kiépítésének beruházási költségei fajlagosan alacsonyabbak, a beruházás megtérülése gyorsabb a nagyobb települések esetében, ami jelentős komparatív előnyt jelent. A 2000 és 2004 közötti bérlakásprogramban felhasznált támogatás (kb. 50 milliárd Ft) 36%-a megyei jogú városokba került, a 2004 és 2006 közötti panelprogram támogatásainak (kb. 30 milliárd Ft) pedig 72%-a. A 2008-ban induló EU Strukturális Alapok városrehabilitációt támogató programjaiban a megyei jogú városok külön keretet kaptak, amiben nem kell osztozniuk más városokkal.

A nagyvárosok pénzügyi helyzetét azonban költségvetési bevételeken és kiadásokon kívül más tényezők is befolyásolják. Az önkormányzatok szolgáltatásaik egyre nagyobb hányadát szervezik meg a költségvetésen kívüli szervezeti formákban. A rendszerváltást követő másfél évtizedben az önkormányzatok (a költségvetés kiadásain keresztül mért) részesedése a GDP-ből meglehetősen stabil maradt a 12,5–14,5%-os sávban. A költségvetésen kívül nyújtott szolgáltatások nagyságát 2000-ben a GDP 2,6%-ára, 2005-ben a GDP 3%-ára becsülhetjük (Hegedűs–Tönkö 2007b)<sup>5</sup>. Ez a kvázi önkormányzati szektor elsősorban a városokban, ezen belül is a nagyvárosokban található meg, ahol koncentrálódik az önkormányzati hitelezés, a közösségi szféra és a magánszféra kooperációjára épülő programok, és az önkormányzati tulajdonú és az önkormányzati alapítású kht-k, gazdasági társaságok is.

Az önkormányzatok állandó (közfeladatok nagysága és a rendelkezésre álló források különbsége által meghatározott) pénzügyi nyomás alatt vannak. A nagyvárosok mozgásteret sokkal szélesebb, mint a kisebb településeké, amelyek a vagyoni és gazdasági lehetőségek hiányában szinte kizárólag a központi támogatásoktól (pl. „önhiki”) függnek. A nagyvárosok helyzete azonban nagyon különböző, melyet a helyi szolgáltatásokat és gazdálkodást jellemző indikátorok eltérései jól mutatnak (hitelek aránya, szolgáltatási díjak nagysága, az önkormányzati bevételek szerkezete stb.) Ezek a különbségek számos tényezőre vezethetők vissza, mint pl. az önkormányzati vagyon, a fejlettségbeli korábbi különbségek továbbélése, az eltérő piaci pozíció és az önkormányzat eredményessége a központi programok megszerzésében. A gyenge piaci pozíció, az örökölt hátrány és a gazdasági szerkezetváltozás nagyvárosokat is szisztematikus hátrányos helyzetbe hozhat, amiből csak specifikus programokkal lehet kiemelkedni. Ilyen pl. Salgótarján helyzete, amely tipikusan a „gyenge piaci helyzetű” városok jellemzőivel rendelkezik.

A magyar önkormányzati rendszer egyik (elsősorban nagyvárosokat fenyegető) veszélye, hogy a pénzügyi nyomás alatt a strukturális átalakítások helyett (szolgáltatások átalakítása, bevételek növelése stb.) „megalkuvó” szervezeti-pénzügyi megoldások válhatnak uralkodóvá: különböző mértékű és formájú, időben eltolt, közvetetten jelentkező kötelezettségvállalások (hitelek felvétele, vagyon felélés, kötvénykiadás, magántársaságok felé vállalt, költségvetésben nem jelentkező kötelezettségek stb.). Egy elemző tanulmányban rámutattunk, hogy a feltételes kötelezettségvállalás lehetőségeivel elsősorban a nagyobb városok (Budapest és a megyei jogú városok) élhetnek, melynek oka többek között a városok mérete, az önkormányzati vagyon nagysága, a közszolgáltatások szélesebb köre és a helyi lakosság fizetőképessége

(Hegedüs-Tönkő 2007a). Az önkormányzatok előnyben részesítik azokat a szervezeti megoldásokat, amelyek költségeit végső soron az állam fizeti. Ez magyarázza az adók optimalizálását célzó önkormányzati holdingok népszerűségét.

Nehezen ítéltethető meg, hogy a nagyvárosok mennyire vannak túl- vagy alulfinanszírozva, hiszen ehhez minimum ismerni kellene a különböző települések kiadás-szükségletét. Mindenesetre az önkormányzati politikusok (sokszor és jól dokumentált) pénzügyi nehézségeik esetén sem nyúltak a helyi adóterhek növelésének eszközéhez, ami egyébként egy valódi önállósággal rendelkező önkormányzat esetében meg kell, hogy előzze az állami beavatkozást (támogatások növelése).

### *Nagyvárosok és a térségi funkciók*

Az 1990-es törvény a megyék gyengítése érdekében kivette a nagyvárosokat a megyék alól. A „lyukas” megyék számos konfliktus forrásai, ahol a korlátozott önkormányzati jogokkal rendelkező megyei önkormányzat és a megyei jogú városok kompetenciái (feladatmegosztás) és érdekei ütköznek. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a városi vonzáskörzetek nem határolhatók egyértelműen el, mivel egyrészt az egyes szolgáltatási szektorokban más és más a vonzáskörzet (pl. a vízügy és az oktatás esetében), másrészt pedig a vonzásterület időben változhat. Következésképpen illúzió azt gondolni, hogy ezek a konfliktusok egyszerűen felszámolhatók.

A magyar önkormányzati rendszerben a megyék és megyei jogú városok közötti konfliktusokban a történelmi és politikai vonatkozásokon túl a különböző testületek közötti rivalizációnak is szerepe van. Az önkormányzati finanszírozási rendszer (a vagyonátadás és támogatási rendszerbe épített ösztönzők) ellentmondásai alapvetően befolyásolhatják a megoldásokat. Nem véletlen, hogy a megyei jogú városok sorra adták át a megyének „veszteséget termelő” intézményeik egy részét, bár ezt nehéz szívvel tették, hiszen ezáltal a hatalom, a befolyásolás egy részéről is lemondtak. A megyei rendszer leépítése, a kistérségek és régiók erősítése racionálisabbá tehetné a térségi funkciók ellátását, de – ha kisebb mértékben is – azért fennmaradnának területi átfedések az ellátási területek között.

Az 1990-es önkormányzati reform nem minden elemében vette át a 1980-as években kikísérletezett megoldásokat, így az 1984-ben elkezdett városkörnyéki rendszer sértette a települési önállóság elvét, és nem is került be az új törvénybe. A nagyvárosok és a városkörnyék konfliktusai a közszolgáltatások és területfejlesztés területén explicitté váltak. Illúzió, hogy ezeket a konfliktusokat automatikusan fel lehet számolni a nagyobb önkormányzatok kialakításával – azok továbbra is fennmaradnak, csak önkormányzaton belüli konfliktusokká válnak (lásd a részönkormányzatokról később).

A kistérségek lettek hivatottak arra, hogy a város és környéke közötti kooperációt és konfliktusokat kezeljék. A kistérségekben a nagyvárosok politikailag és gazdaságilag is domináns szerepet játszanak, de nehezen dönthető el, hogy a környéki kistelepülések jobban vagy rosszabbul járnak a kooperáció esetén. Az oktatás területén a nagyvárosok például többnyire a saját bevételeikből fedezik a normatíva

és a tényleges költségek közötti különbségeket a városon kívülről bejáró tanulók esetében. Továbbá számos olyan szolgáltatást fenntartanak, amelyek hatása túlmutat a városi település határain. Például az önkormányzatok által támogatott helyi TV-k tipikus esetben elérik a környék lakosságát is. (Pl. Zalaegerszegen a városi TV adásai elérik a 27 km sugarú régió 55 településének lakóit.) De a víz- és csatornaszolgáltatás esetében a csatornázatlan területen élő nem városi lakosok azok, akik a tipikus keresztf finanszírozás miatt (a vízdíjakat a valódi költségek felett, a csatornadíjakat a tényleges költségek alatt állapítják meg) hozzájárulnak a városi lakosok csatornadíjaihoz. Mindenesetre a kooperációra való pénzügyi ösztönzésre a települések rugalmasan reagálnak. A tapasztalat az, hogy a kooperáció gyakran formális, addig terjed, ami még a többlettámogatás lehívását lehetővé teszi, de ez mindig magában hordozza a későbbi valódi kooperáció lehetőségét.

A kormányzat (és a pártok egy részének) azon törekvése, hogy a kistérségeket erősítsék, nem feltétlenül egyezik a nagyvárosok érdekeivel. A kérdés az, hogy milyen szerepük van a nagyvárosoknak a kistérségekben, el tudják-e érni azt, hogy politikai erejük a népességnagysággal arányos legyen (Bércesi 2003).

A megyei jogú városokat azonban sokkal jobban megosztja a „fejlesztési pólusok” koncepció, amely az öt nagyvárost (Budapestet, Debrecent, Győrt, Miskolcot, Pécsét és Szegedet), mint nemzetközi jelentőségű fejlesztési pólusokat határozza meg. A Közép-dunántúli régióban a fejlesztési pólus funkció megoszlik Székesfehérvár és Veszprém között. A programoknak elvileg biztosítaniuk kell a pólusok és a nagyobb térségükbe tartozó nagyvárosok hálózatos együttműködését, de senkinek sincs kétsége a felől, hogy a pólusprogram az erőforrások koncentrációját, a kiemelt települések fokozottabb támogatását jelenti. Nem véletlen tehát, hogy más térségekben is felmerül az egy-pontú pólus helyett a fejlesztési „tengely” koncepciója, ami egyfajta visszatérést jelent a megyei székhelyek általában vett kiegyenlített fejlesztéséhez. A nyugat-dunántúli városok például a Nagykanizsa–Sopron–Szombathely–Zalaegerszeg tengelyt javasolják. A pólus program a területfejlesztés egyik legvitatottabb kérdésébe nyúl bele, vajon az állami beavatkozás célja a területi egyenlőtlenségek mérséklése vagy a gazdasági fejlődés elősegítése? Az európai országokban is az a tapasztalat, hogy a retorika és a tények gyakran mást mutatnak, a nemzetállamok amíg a politikai dokumentumokban a kiegyenlített fejlődést támogatják, tényleges programjaikban a kiemelt városi térségeiket akarják nemzetközi versenyhelyzetbe hozni.

A megyei városok látszólagos egysége több területen is megtörni látszik. A közigazgatási rendszer továbbfejlesztésének sarkalatos pontja az önkormányzati régiók létrehozása, amely szükségképpen érdekellentétet teremt a megyei központok között. Az alapkérdés az, hogy centralizált vagy policentrikus régiók lesznek-e?

### *A nagyvárosok belső struktúrája, a részönkormányzatok*

A mai magyar önkormányzati rendszer egyik legfontosabb és talán leggyakrabban is felidézett kritikus pontja a szétagoltság. Ugyanakkor a városi települések esetében pontosan ennek az érvnek az ellenkezője jelenik meg, mégpedig az, hogy az önkormányzatok túlságosan nagy, heterogén társadalmi összetételű csoportokat képviselnek, ahol a specifikus problémák és érdekek nem tudnak megjelenni. Ez a probléma különösen a nagyvárosok esetében jelenik meg, amelyek több település összeolvadásából jöttek létre, vagy amelyek területén jelentős külterületi népesség él, vagy ahol a lakóterülettől elkülönülő, de az önkormányzat területéhez tartozó üdülőterület létezik. A helyi önkormányzatokról szóló törvény megteremtette a lehetőségét annak, hogy az önkormányzatok saját területükön belül létrehozassanak részönkormányzatokat. A képviselőtestület saját hatáskörön belül dönthet a részönkormányzat felállításáról, amely önkormányzati képviselőkől és más választópolgárokból állhat. A részönkormányzati testület tagjait az önkormányzati képviselőtestület választja meg, vagy dönt a megválasztásuk módjáról. Az egyetlen megkötés, hogy a vezetője csak képviselő lehet. Lakossági kezdeményezés esetén kötelező a részönkormányzat létrehozása: 1) az egyesítéssel létrejött településrészen; 2) külterületi lakott helyen; vagy 3) olyan üdülőterületen, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét. A képviselőtestület dönthet a részönkormányzat megszüntetéséről is, ha a működés feltételei nem biztosíthatók.

2006-ban 152 településrészi önkormányzat működött Magyarországon (BM 2006). „A legnagyobb létrehozott részönkormányzat lakosság száma 23 205 fő (Budapest IV. kerületében), a legkisebb 22 fő (Vérteskozma településen). A részönkormányzatok 47%-a korábban egyesített településrészen jött létre, 29% elkülönült településrészen. Alacsonyabb arányban jöttek létre külterületi lakott helyen (14%) és üdülőterületen (6%). Az országban összesen 4 lakótelepen működő részönkormányzat található ... az átlagos testületi létszám 4–6 fő (a legkisebb 2 fővel, a legnagyobb 25 fővel működik).” (BM 2006, 5) A településrészi önkormányzatok nagyon különböző anyagi lehetőségekkel rendelkeznek: 2005-ben 21 részönkormányzat rendelkezett 5 millió Ft feletti összeggel.

A működő részönkormányzatok egy újabb lépést jelentenek a decentralizáció irányába. Nagyobb településeken belül a részönkormányzat bevezetésének célja az, hogy biztosítsa a település egységét (az egész településre vonatkozó szolgáltatások hatékonyságát), ugyanakkor teret adjon a helyi kezdeményezéseknek is. Általában két veszély jelentkezik a részönkormányzatokkal kapcsolatban. Egyrészt a részönkormányzat csupán egy „lépés” a településrész önállósodása felé, mint pl. Sátoraljaújhely esetében, ahol Széphalom leszakadása érdekében már háromszor szerveztek népszavazást. A másik veszély az, amikor a részönkormányzat felállítását egy politikai párt területi terjeszkedése motiválja és nem a helyi képviselő és önkormányzatiság megjelenése.

### *Következtetések*

A globalizációs folyamatok, a decentralizáció és regionalizáció keretei között a nagyvárosi kormányzatok helye is változik. A nemzetközi trendek a nagyvárosi kormányzatok jelentőségének növekedését igazolják, annak ellenére, hogy a nagyvárosi régiók politikai és gazdasági önállósodási törekvéseit a nemzetállamok, régiók és a nagyvárosi szint alatti önkormányzatok többé-kevésbé sikerrel fékezik. A tanulmány első részében a nemzetközi irodalom rövid áttekintése után arra a következtetésre jutottunk, hogy a nagyvárosi kormányzatok helyzetét két összefüggésben lehet megragadni: egyrészt az önkormányzati rendszeren, másrészt pedig az állam és a magánszektor kapcsolatrendszerén keresztül. A dolgozat második felében a magyar önkormányzati rendszeren belül vizsgáltuk a nagyvárosok (lényegében a megyei jogú városok) helyzetét.

A tanulmány egyik fontos következtetése, hogy a nagyvárosok a magyar önkormányzati rendszeren belül egyfajta érdekcsoportot jelentenek. A gazdasági-térbeli szerveződési folyamatok középpontjában egyre inkább a megyei jogú városok és az ezen a szinten kialakult területi koalíciók állnak, amelyek meghatározó politikai szerepet játszanak a területi-közigazgatási rendszer továbbfejlesztésében, az ágazati reformok politikai elfogadtatásában és gyakorlati alkalmazásában. Ez lényegében két dolgot is jelent: részben a megyei jogú városok meghatározó politikai súllyal rendelkeznek a megyei szintű újraelosztásban, régiós folyamatokban és a központi költségvetési politikában, másrészt pedig a meghatározó gazdasági szereplők (külföldi tőke, bankok, ingatlanfejlesztők stb.) stratégiája egyre inkább támaszkodik a megyei városok politikai és gazdasági elitjeivel való koalícióra.

A magyar politikai rendszerben az önkormányzati képviselőknek jelentős és sokak által vitatott szerepe van, amit jól jelez a politikai összeférhetetlenség felvetése a képviselői és polgármesteri funkciók körül. Egy néhány éve publikált tanulmány szerzői (Dénes–Marelyn Kiss 2004) úgy látták, hogy a pártok benyomultak az önkormányzatokba. Mi inkább úgy érvelnénk, hogy az önkormányzatok, köztük a megyei jogú városok nyomultak be a politikába, és játszanak szerepet nemcsak a központi források elosztásában, hanem a szabályrendszer kialakításában is.

A nagyvárosok ugyanakkor nemcsak politikai, hanem fontos gazdasági hatalommal is rendelkeznek. Adottságaik folytán a gazdasági fejlődés „növekedési pólusait” képviselik, anélkül, hogy erre vonatkozóan kormányrendeletek születnének, és ez a tény, még politikai képviselet nélkül is, kiemelt pozíciót biztosít a nagyvárosoknak. Nem véletlen, hogy a stabil helyzetben lévő polgármesterek, ha választaniuk kellene, inkább a polgármesteri, mint a parlamenti képviselői pozíciót választanák. A nagyvárosok közös jellemzői mögött azonban jelentős különbségek vannak, amelyeket az adottságokon kívül (gazdasági és politikai befolyás) a helyi politikai elit felkészültsége és kompromisszumkészsége is befolyásol.

Tisztában vagyunk azzal, hogy ezek a megállapítások sok szempontból hipotetikus jellegűek, de úgy véljük, termékeny eszközt nyújtanak arra, hogy strukturálják és egyben új összefüggésbe rendezzék ismereteinket.

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> Köszönettel tartozok Tönkö Andreának a tanulmányhoz fűzött megjegyzéseirért.
- <sup>2</sup> Lásd pl. az Ágh Attila által vezetett IDEA munkacsoport anyagait (<http://www.idea.gov.hu>).
- <sup>3</sup> Budapest a maga 23 önkormányzatával speciális problémát jelent, amelyet ebben az írásban nem tárgyalunk. Érdemes megjegyezni, hogy bár a kerületek jelentős politikai önállósággal rendelkeznek, de a sokat kritizált forrásmegosztás a bevételek radikális újraelosztását jelenti, amit a megfigyelők gyakran figyelmen kívül hagynak. A politikailag fragmentált (kormányzatilag elkülönült), de összeépült nagyvárosokban a helyzet még ennél is rosszabb, mivel ezeket a városokat nemcsak a megosztottság, hanem a rendkívül nagy jövedelemegyenlőtlenség is jellemzi.
- <sup>4</sup> A megyei városok számára speciális szennyvízprogram indult a kilencvenes évek közepén.
- <sup>5</sup> A becslést részben a tíz legfontosabb szolgáltatási területen az 50%-ot meghaladó önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok árbevétele alapján, illetve a nonprofit szektoron belül a kht-ék önkormányzati támogatással csökkentett árbevétele alapján becsültük. Ez egy „alsó közelítésnek” tekinthető, hiszen az önkormányzatok rendelkeznek számos olyan gazdasági társasággal, amelyek nem a kiválasztott szolgáltatási területen működnek. (Pl. helyi TV-t, rádiót, mozikat üzemeltető gazdasági társaságok, vagy helyi újságot kiadó cégek, vagy hogy egy nagyobb árbevételű területet említsünk, uszodák, gyógyfürdők, sportpályák).

### Irodalom

- Arnott, R.J. (1979) „Optimal City Size in a Spatial Economy.” – *Journal of Urban Economics*. 6. 65–89. o.
- Atkinson, R. (2004) *Creating the city region in the UK: the challenge of neighborhoods*. Paper presented at a Regional Studies Association conference CITY REGIONS: Creating new urban futures? October 18th. London.
- Barlow, I.M. (1997) Administrative systems and metropolitan regions. – *Environment and Planning C: Government and Policy*. 15. 399–411. o.
- Barlow, I.M. (2000) Amsterdam and the question of metropolitan government. – Heinemeijer en Dick, van der V. (ed.) *Understanding Amsterdam: Essays on economic vitality, city life and urban form*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Bércesi F. (2003) *A nagyvárosok helye, szerepe és funkciója, valamint a környezetével való kapcsolata (a kistérségek szemszögéből)*. IDEA munkacsoport. Kézirat.
- Bird, R.M.–Slack, E. (2004) *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto and Enid Slack Consulting Inc., Toronto. Manuscript.
- Bish, R.L.–Ostrom, V. (1973) *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. American Enterprise Institute.
- BM (2006) *Tájékoztató a lakótelepi részönkormányzatok működéséhez nyújtott segítségről, valamint a lakótelepi részönkormányzatok részére kiírt pályázat tapasztalatairól*. Belügyminisztérium, Budapest.
- Box, R.C.–Musso, J.A.M. (2004) Experiments with Local Federalism Secession and the Neighborhood Council Movement in Los Angeles. – *The American Review of Public Administration*. 3. 259–276. o.
- Dénes A.–Mareyin Kiss J. (2004) Azért a politika az úr (Az önkormányzati multipozicionális elit kialakulása Magyarországon). – *WEB*. 12. 25–40. o.
- Gulick, L.M. (1957) *Changing problems and Lines of Attack*. Washington.
- Hegedűs, J. (2003) Decentralisation and structural adjustment in Hungary. – Brillantes, A.–Ilago, E.S.–Santiago, B. (eds.) *Decentralisation and Power Shift*. Esden. 461–495. o.
- Hegedűs J.–Tönkö A. (2007a) „Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában.” – Vigvári A. (szerk.) *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. KszK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest. 67–94. o.



- Hegedűs J.–Tönkö A. (2007b) *Önkormányzatok költségvetésén kívüli intézményeinek vizsgálata*. Városkutatás Kft., Budapest. Kézirat.
- Jones, V. (1942) *Metropolitan Government*. University of Chicago Press, Chicago.
- Kamal-Chaoui, L. (2004) *OECD Metropolitan Regions: What role for the central governments?* OECD.
- Koppányi, D.–Wetzel, S.–Daher, E. (eds.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience 1990–2000*. World Bank Institution.
- Lefevre, Ch. (2001) Metropolitan Government reform in Europe (2001): Trends and challenges. – *Revue Suisse de Sciences Politiques*. 3. 136–141. o.
- Lowndes, V.–Sullivan, H. (2006) 'How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance'. – *Public Administration*. Manuscript.
- Markusen, A.R. et al. (1999) *Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Moe, R.C.–Kosar, K.R. (2005) *The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics*. Updated May 18, 2005 CRS Report for Congress Received through the CRS Web.
- Ostrom, Vi.–Tiebout, Ch.–Warren, R. (1961) The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. – *American Political Science Review*. 4. 831–842. o.
- Singell, L.D. (1974) Optimum City Size: Some Thoughts on Theory and Policy. – *Land Economics*. 3. 207–212. o.
- Stoker, G. (1998) „Governance as Theory: Five Propositions.” – *International Social Science Journal*. 155. 17–28. o.
- Szirmai V. (2004) Globalizáció és a nagyvárosi tér társadalmi szerkezete. – *Szociológiai Szemle*. 4. 3–24. o.
- Vogel, R.K. (2005) *Governing Large Cities: A Comparative Perspective: Presentation at the Munk Centre for International Studies*. University of Toronto, University of Louisville, October 19. Toronto.

## GOVERNMENTS OF THE CITIES AND SYSTEM OF THE LOCAL GOVERNMENT

JÓZSEF HEGEDŰS

The paper first gives an overview of the literature on metropolitan government in developed countries, and in the second part focuses on the urban governments of the cities with county rights ("large cities") in Hungary. The main conclusion of the paper is that large cities have a decisive role in the regional system of Hungary. The major changes of the intergovernmental fiscal relations in the last 15 years have been influenced by the conflict between the central government and large cities (and Budapest) because of the relatively good position of latter. The large cities have been the main beneficiaries of the sectoral development programs (water, housing, transportation, etc.), and serve as 'natural growth poles' of regional development. The political lobbying of large cities was strong enough not only to roll back the county municipalities and to deactivate the regional reforms proposals.