

DR. SÁGI JUDIT*
TÓTH LILLA**

VÁROSOK ÉS ÖNKORMÁNYZATOK: KÖZPONTI KORMÁNYZAT ÉS SPONTÁN SZERVEZŐDÉSEK ITTHON, A NAGYVILÁGBAN

MI ÚJSÁG A NAGYVILÁGBAN?

Ha körbenézünk magunk körül, a világra a globalizáció, a nemzetközi kereskedelem kiterjedtsége és a multinacionális vállalatok nagy mértékű befolyása jellemző. E tényezők mellett a gazdaság piaci szereplői között foglalnak helyet a nagyvárosok, melyeket a világméretű gazdasági verseny felértékelt, a termelés színtereivé váltan gazdasági erejüket, méreteiket kihasználva próbálnak versenyképesek maradni. Hatalmas, összefüggő térségek ezek, kiterjedt agglomerációkkal. És nem utolsó sorban – költői megfogalmazással élve – a találkozások kitüntetett színterei.

VÁROSOK JELLEMZŐ VONÁSAI

A nagyvárosok állandó ellentmondásban vannak környezetükkel, s bár egy nagyvárost és vonzáskörzetét sok apró mozzanat köt össze, mégis ritkán kapcsolódnak egymáshoz adminisztratív-közigazgatási értelemben. A modern társadalom és gazdaság problémái az urbanus térben jelennek meg, melyre a hagyományos kormányzati szintek (nemzetállami, önkormányzati) nem képesek hatékonyan reagálni. Ezt az összefonódást, számos pozitív hatása mellett társadalmi (pl. a közlekedési infrastruktúra túlszűfolttsága, túlzott koncentrálttsága) és környezeti (pl. a többletként megjelenő szemét és szennyvíz elhelyezése) feszültségek övezik.

A külső gazdasági hatások (externáliák) egy bizonyos része helyi szinten keletkezik, ugyanakkor nem minden területi externália közszektorbeli vagy éppen közigazgatási probléma. A kormányzat egyik válasza az externáliák következményeire, hogy a külső hatásokat belsővé teszi, internalizálja. Az internalizálás egyik változata a méretgazdaságosságon alapszik, mely szerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköroket.

A városok feladatai közé tartozik az életszínvonal növelése, a jólét, a minőségi élettér és környezet, munkahelyek, szolgáltatások és a megfelelő fokú közszolgáltatások biztosítása. Az urbanizáció hatására a vidéki lakosság számára ezeken a területeken kell megszervezni a szolgáltatások nagy részét. A közfeladatok biztosítása nem feltétlenül tartoznak központi irányítás alá, ez sokkal inkább helyi szinten megoldott. Így beszélhetünk a helyi szintek közül települési, térségi, megyei vagy regionális keretéről, illetve a települések között különbséget tehetünk méretnagy-

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, Pénzügyi Intézeti Tanszék, főiskolai docens.

** BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, főiskolai hallgató.

ság alapján, megkülönböztetve nagy-, közép- és kisvárosi kategóriát. Ám a feladattelepítés korántsem ennyire egyértelmű. Egyes vonatkozásokban a döntés lehet központi, míg más összefüggésekben regionális, térségi, stb. Egy térség fejlettsége a központjában fekvő városétól függ, továbbá a magánszektor által végbevitt beruházásoktól.

A városi kormányzás új modelljét az *urban regime* iskola fogalmazta meg, mely az 1980-as években jelent meg az Egyesült Államokban. A helyi kormányzati és nem kormányzati szektor függőségét tanulmányozva, kutatások során felismerték, hogy a városokat a fejlesztési forrásokért és befektetőkért való verseny jellemzi, melyet a globalizáció idézett elő. Az adminisztratív-közigazgatási hiányosságok megoldására voltak kezdeményezések az 1960-as és 70-es években, melyek egy idő után elhaltak, ám az ezredforduló végére több újítás talált táptalajt a világ számos pontján (kivétekelként kell említeni Németországot, Franciaországot és Nagy-Britanniát, ahol ez a fejlesztéspolitiká folytonos volt). Már az 1970-es évekbeli kutatások is arra mutattak rá, hogy a meglévő bürokratikus rendszer nem alkalmas az új kihívásokhoz való alkalmazkodásra. A nagyvárosi öngazgató kormányzás (*governance*) és ezzel együtt a város és környéke közötti szimbiózis okozta ellentmondások feloldásának gondolata újjáéledt, melyet a szakirodalom is úgy emleget, mint a városi reneszánszt. A városrégiók kialakulásával a regionalizáció egy új válfaja alakult ki. Azonban nem kizárólag nagyvárosok esetében használható ez a fogalom; a középvárosokat is megilleti, ha képesek a modellnek megfelelő hatást kifejteni környezetükre - a népességszám nagysága itt nem mérvadó.

A két irányadó koncepció létezik, az egyik szerint egy szoros kapcsolat kell, hogy összefűzze várost és térségét (városrégió), míg egy másik a lazább együttműködést tartja hatékonyabbnak (városhálózat). A hatékonysági fok azonban nem a modelltől, sokkal inkább a környezettől és a szereplők alkalmasságától függ. A *governance* komplex kormányzási, együttműködési és koordinációs struktúrákat jelent, melyek formális és informális elemeket, állami és magánszektori szereplőket, hierarchikus, piaci és kooperatív viszonylatokat fognak át. Városrégió fogalma alatt két feladatot értünk: a funkcionális városi területen belüli belső konfliktusok megoldását és a bővebb városi terület gazdasági együttműködési lehetőségeinek kiaknázását, ami a kollektív cselekvés képességet erősíti. A város és térsége egységes életteret fed le, ahol a különbségek, funkcionális feladatok mozgása nem egyirányú, hanem a kiegyenlítődés jellemző.

Amikor a nagyvárosi agglomeráción kívül eső közép- és kisvárosok összefognak, hogy kooperatív előnyüket kihasználva felvegyék a versenyt a nagyvárosokkal, városhálózatok jönnek létre.

A városkörnyéki együttműködés a többszintű kormányzás része. Ezen kormányzási szintek között interakciók zajlanak, mely folyamatok elindulása történhet fentről lefelé, alulról felfelé vagy oldalirányba; illetve a szereplők képesek a közpolitikák befolyásolására. A cél a hatalom és az erőforrások legmegfelelőbb szintekre való eljuttatása, azaz egy úgynevezett városrégió (hálózat) megszervezése esetén szükséges a megfelelő hatáskörök delegálása. Kormányzása túlnőtt a hagyományos képviselői, önkormányzati rendszeren, s ez a közjogi mechanizmusok újraszabályozását kell, hogy maga után vonja. Ma három kormányzási szintet különböztetünk meg. Az egyszintű kormányzást a város és környező településeinek összevonásával hozzák létre, ahol egyazon képviselő testület igazgatja a várost. A kétszintű városi kormányzati rendszerben a kormányzati feladatok megosztásra kerülnek a nagyvárosi terület egészét képviselő testület és az egyes városrészeket képviselő testületek között. A

policentrikus kormányzati struktúrában egy önkormányzati szint van, és a térségi feladatokat ad hoc testületek végzik el; ebben a modellben több központi település is kialakulhat. A városrégió megszervezéséhez hasonlóan zajlik a városhálózat megszervezése, ezért csak az eltéréseket emeljük ki.

A városi kormányzási szint alapulhat formális, illetve informális intézmények rendszerén.

A formális kormányzási modell: eszközei és intézményei különböző formákat ölthetnek, ezeket befolyásolja, milyen tág területileg egy városmag körüli régió. A két terület közötti formális kapcsolat szorossága annál nagyobb, minél kisebb területet kell a kormányzati eszközökkel lefedni. Ha pedig a városi funkcionális és közigazgatási térségek nem esnek egybe, akkor feszültségek keletkezhetnek. Egy bizonyos fokú intézményi keret szükséges annak érdekében, hogy a térség kifelé képviselhető legyen és számára a pénzügyi erőforrások elérhetővé váljanak. A városhálózatok számára a közigazgatási határok irrelevánsak, akár országhatárokon átlépő szerveződések is létrejöhetnek az ő esetükben.

Informális kormányzási modell, vagy a kreatív városrégió-kormányzás koncepciója: fontos szempont a városrégió-identitás és öntudat kialakítása, amely a regionális információs rendszerek kialakításával és a legmegfelelőbb személyek bevonásával érhető el. Előnye, hogy a rendszer nincs túlbürokratizálva, helyet kaphatnak az innovatív újítások, amelyek legtöbbször alulról jövő kezdeményezések. A rendszer rugalmas, elősegíti, fokozza a partnerek közötti párbeszédet, ösztönzi az ott élőket, hogy a helyi környezeti, társadalmi és gazdasági problémákat sajátjukként fogják fel és érdekük legyenek a stabilitásra való törekvés. A magánszektor jelenléte nemcsak a tényleges megvalósításkor szükséges - kulcsfontosságú, hogy a teljes folyamatban részt vegyen. A városhálózatok esetében, szemben a városrégiókkal, az ad hoc-típusú csoportosulások szerveződése nem vezethet semmilyen eredményre, mivel az ő esetükben a közép- és hosszú távú törekvések a mérvadóak.

Mind a formális, mind az informális kormányzásnak különböző változatai léteznek az elméletben és a gyakorlatban egyaránt. Természetes egy térségen belül több kormányzási forma kialakulhat, melyet befolyásolhatnak történelmi, kulturális és jogi tényezők is. Szükséges, hogy a társuló önkormányzatok szabad akaratán alapuljon, és a közösen választott célok mentén haladjanak.

Egy másik megközelítésben az első lépések akkor érkezhetnek felsőbb szintekről, ha az adott országban erős a központi kormányzat hatalma. Egy olyan közigazgatás rendszer esetében, ahol pedig ezt a hatalmat decentralizálták, azaz az önkormányzatok jelentős önállósággal rendelkeznek, az alulról történő kezdeményezések a valószínűbbek. E két lehetőség kombinálhatósága egy térség esetében szintén nem lehetetlen, sőt, a két irányvonal pozitív hatásainak felerősödésével járhat, minden csak megállapodás kérdése. A városkörnyéki együttműködések akkor emelkednek ki a már meglévő település önkormányzati színtről, ha az állam külön státuszt ad számukra, valamilyen szinten intézményesíti őket, és megkülönböztető funkciókat ad nekik.

Egy városrégió két módon szerezhet legitimitást. Az egyik lehetőség, hogy az önkormányzatok tagjaik közül jelölnek ki személyeket. A másik mód, hogy választás útján a régió lakossága választja meg a régió képviselőit. Azonban nem ennyire egyértelmű, hogy a már megszervezett térségnek milyen erőforrásai (pénzbeli és nem pénzbeli) és milyen jogosultságai (pl. adókiivetés) vannak, illetve a nemzeti kormányzat mennyire kíséri figyelemmel, esetleg támogatja ezt a kormányzási szintet.

A funkcionálisan összetartozó városi területek igazgatási rendszereinek kialakítása nem könnyű, mivel az egyes szolgáltatások (pl. egészségügy, oktatás, közlekedés)

különböző vonzáskörzetekkel rendelkeznek, illetve idővel ezeknek a körzeteknek az elhelyezkedése és koncentrációja változhat. A közjavaknak van kimondottan helyi fajtája, melyek iránt a kereslet területileg különböző lehet, ezért központi meghatározásuk nem lenne célravezető, mivel egyes helyeken felesleges kapacitások, míg máshol hiányok lépnek fel.

Fontos azonban szem előtt tartani, hogy mindenhol vannak helyi különbségek, és nemcsak nemzeti szinten. Egymástól 100 km-re fekvő városi térségek között is jelentős eltéréseket lehet megfigyelni, ezért minden városnak a saját adottságainak megfelelően kell kialakítania a saját városrégióját. A témában ezért sem született még egységes modell, amelyet követendő mintaként emlegetnének, ily módon – tekintettel a téma újszerűségére – leginkább kísérletezések folynak még.

A VÁROSOK SZEREPE EURÓPÁBAN

Az európai városok önkormányzati struktúrái eltérő képeket mutatnak. Az Európai Unió, bővítéseinek hatására, strukturális politikáját kohéziós szintről áthelyezte regionális szintre, melynek következtében a régiók szerepe jelentősen megnőtt. A regionalizálás vesztesei a nagyvárosok voltak, mivel nem tudták a régiókat kiszorítani, ennek ellenére hatalmi törekvéseik egyáltalán nem csillapodtak. Az utóbbi időkből, mivel az Unió felismerte a hangsúlyok eltolódását, a mérleg a kedvezések tekintetében a regionális és metropolisz funkciót betöltő nagyvárosok irányába billent el, s mindez versenyhelyzetet teremtett a városok és régiók között az uniós erőforrásokért. A régiók érdekeiket így a funkcionális nagyvárosi régiók kialakításának megakadályozásában látják.

Az EU strukturális politikája hatással van a tagállamok várospolitikájára, elősegítheti egy optimális közigazgatási szerkezet kialakítását. Konkrétan az Európai Bizottság egyik dokumentuma azt javasolja, hogy a Strukturális Alapokból nyújtsanak segítséget a városi irányítási hatáskörök kiépítéséhez, modellezéséhez. Ennek ellenére a jelenlegi időszakra vonatkozó stratégiai irányelvek között nem szerepel prioritásként a városokra és városrégiókra való koncentráció.

A versenyhelyzet kialakulása mellett beszélhetünk magáról a versenyképességről is. Egy város csakis a vele kapcsolatban lévő környezettel együtt képes fenntartani versenyképességét, és nincs régió, amely jelentős piaci képviselőt testesíthetne meg úgy, hogy nincsenek gazdaságilag sikeres nagyvárosai. Az Unió feladata így már nemcsak az új trend kijelölése. Az ütköző ellenérdekeket kell elsimítani, és konkrét útmutatást kell adnia a városrégiós szint erősítéséhez. Az önkormányzatok hálózata a közigazgatás számára egy új tanulási folyamatot eredményezett, ahol a legfontosabb a konfliktuskezelés vált.

A közép-kelet-európai európai uniós tagállamokra jellemző, hogy nem rendelkeznek sem nemzeti várospolitikával, sem pedig a városokat vonzáskörzetükkel integráló politikával. A nyugati államok városhálózatának urbanizáltsága magasabb szintű, mint keleti szomszédoké, így teljesen más problémákkal szembesülnek, például a népességfogyás következtében fellépő bevételkieséssel, ami a költséggazdálkodás átszervezését igényli.

Az 1970-es, 80-as évek trendje a település-összevonás volt, amely hatott a keleti országokra is. A szakirodalomban tipikusnak mondható a 20. század elején London, Bécs és Berlin esete, amikor is beolvasztották a környékbeli városokat a nagyvárosokba. A század közepétől a települések összeolvasztása már komoly politikai ellenállásokba ütközött. Az összevonás egyik legagresszívabb formája a volt szocialista

blokkban Romániában testesült meg az úgynevezett szisztematizáció keretében. A gyakorlat szerint a kisebb településeket elsorvasztják, az így felszabaduló kapacitásokat pedig felhasználják a nagyvárosok fejlesztése érdekében.

Az urbánus térség felduzzadásának következményei a mai napig érzékelhetően Európa számos országában. A század közepén jelent meg a *public choice* elmélet, amely a kisebb területi egységekre épít. Nyugat-Európában a városregió és városhálózat intézményes keretei már több évtizedes múltra tekintenek vissza, történetük során sokan szűntek meg, alakultak át vagy egyesültek másokkal. Németországban több mint 60 városregió létezik és 1992-ben új területrendezési tételként kialakították a városhálózatok rendszerét. A régió létrehozásának oka az igazgatási szintek számának csökkentése és a feladatok újratelepítése. Hollandiában a nagyvárosi agglomeráció túlzott megerősödése miatt a városregió koncepcióját felváltotta a városhálózat nagyobb kiterjedésű, mint a városregió. Olaszországban létrejöttek az ún. metropolisz térségek, melynek köszönhetően kétszintű igazgatási rendszer alakult ki. Az alsóbb szinten az autonómiájukat megőrző települési önkormányzatok, a felsőbb szinten az agglomeráció önkormányzata helyezkedik el. A metropolisz térség hatalmat gyakorol a települések közigazgatása felett.

A nagyvárosok és környékbeli településeik sok esetben olyan nagyméretű városokat eredményeztek, hogy a közigazgatási feladatok megfelelő ellátása érdekében kisebb egységeket, kerületeket hoztak létre. Ezek az egységek később jelentős önállóságra tettek szert, majd a városi reneszánsz keretében ismételték be akarták integrálni a döntési folyamatokba őket. Ennek a város rehabilitációs programnak a sikeressége nagyban összefügg(ött) a lakossági részvételtől.

Közép-Kelet-Európában az alapvető infrastruktúrák, mint például a közlekedés, a lakáshelyzet, az úthálózat kiépítettsége és milyensége hagy maga után kívánni valót. A szocialista rendszer alatt épített lakótelepek állapota siralmas, a városi közlekedés sokszor kaotikus, az autósok számára nincs elegendő parkolóhely, s ez hatással az emberekre, mivel higiénias szükségleteik messze nincsenek kielégítve. A térségben a városok hanyatlásának szembetűnő jelei a lakosság kiáramlása, a lakások leromlása, a magas munkanélküliség.

A kis- és középvárosi vonzáskörzet magával vonja az önkormányzatok közötti horizontális együttműködést. Ehhez a tárgykörhöz tartoznak az ágazati feladatok, mint például a lakásépítés, a helyi közlekedés működtetése, ipari parkok közös létesítése és működtetése, a kommunális infrastruktúrák, az oktatási, kulturális, sport egészségügyi intézmények üzemeltetése, ezek fejlesztése. De mindez nem mutat túl az egyes önkormányzatok amúgy is alapvető feladatkörén. (Magyarországon ma a szolgáltatási minimumhoz tartozik az egészséges ivóvíz, az óvodai és általános iskolai nevelés, az egészségügyi és szociális alapellátás biztosítása.)

VÁROSOK ÉS VÁROSI TÉRSÉGEK ÁLLAPOTA MAGYARORSZÁGON

A városokra épülő fejlesztéspolitika szükségessé teszi a szemléletváltást, a fejlesztéspolitikai, önkormányzati, igazgatási intézményrendszer teljes átszervezését.

Jelenleg egy település életében az önkormányzat jelenti a legfontosabb beruházó és fejlesztési erőt, melynek legfőbb pontjai a városi környezet formálása és az infrastrukturális megújulás. Csak ezután következik a társadalmi összkép és a közszolgáltatások színvonalának javítása, az élhetőbb környezet kialakítása.

A rendszerváltás idején a politikusok egy nagy horderejű decentralizációs közigazgatás mellett voksoltak, amikor végrehajtották az akkori közigazgatási reformot. Az önkormányzatoknak széles körű jogokat adtak a vagyongazdálkodásban, a szolgáltatások megszervezésében. A folyamatok annyira gördülékenyen zajlottak, mindenki annyira vágyott a független autonómiát megtestesítő új önkormányzati struktúra után, hogy a kilencvenes évek elején a magyar átalakítást tartották a leg sikeresebbnek, és egyben a követendő példának is. A kép az elmúlt több mint tizenöt esztendőben sokat változott, a jogalkotók sok hiányosságot hagytak a rendszerben, amelyek máig sem tisztázódtak, továbbá a jelenlegi közigazgatási infrastruktúrában szinte lehetetlen ezeket az elemeket pótolni. A decentralizáció okozta negatív következményeknek a hazai jog és politikai intézményrendszerek még nem foglalkoztak kellőképpen. Kormányzati kudarc, hogy a helyhatóságok igyekeztek önellátásra berendezkedni, mert azzal befolyásuk, alkupoziójuk a helyi közösség felé, illetve más kormányzati szintek felé kedvezőbb lesz.

A nagyvárosok mozgástere viszonylag szélesebb a kisebb településekhez képest, ám vagyoni és gazdasági lehetőségek szűkében az ők finanszírozásuk is főként a központi támogatásoktól és átengedett adóktól, valamint a szakminisztériumoktól meghatározott ágazati programok támogatásától függ, így érthető, hogy fő gazdasági és politikai törekvéseik főként a támogatások maximalizálásában merülnek ki. A rendszerváltás idején átadott elemek képezik az önkormányzati vagyont, amely részben biztosítja a helyi közfeladatok ellátásának tárgyi feltételeit. A finanszírozás másik módja a piaci szereplőkkel való kooperálás a fejlesztési lehetőségek hatékonyabb kihasználása érdekében.

A jelenlegi támogatási rendszer legnagyobb hibája, hogy mivel a fejlesztési pénzekre bárki jogosult, és ezt a jogosultságot minden önkormányzat szeretné maximalisan ki is használni. Olyan beruházások indulnak be, melyek rövid időn belül kihasználatlanná válnak, és olyan nagy volumenű pénzügyi kapacitásokat kötnek le, hogy fenntarthatatlanná teszi őket. Mint látható, a pályázati rendszer az új kapacitásoknak kedvez, viszont sokszor célszerűbb lenne a már meglévő kapacitásokkal való gazdálkodás segítése. A pályázati rendszer a legszélsőséges esetben az önkormányzati vagyonfeléléshez is elvezethet. Sajnos a közvagyonnal – önkormányzati vagyonnal – kapcsolatosan ma még nincs megfelelő törvényi szabályozás.

A közigazgatás forrásait nem szervezeti egységekhez vagy keretekhez kellene hozzárendelni, hanem ténylegesen ellátandó feladatokhoz. A megszerzett erőforrások több helyről is származhatnak: egyrészt lehetnek normatív központi kormányzati források, amikor is a városrégiók saját bevételi forrásokkal rendelkeznek, mivel az állam fiskális jogkörét átadta. A források másik része lehet fejlesztés-finanszírozási erőforrás, amely alatt a projekt-alapú támogatás értendő. A társadalmi közös feladatok egy része a területi szervezés keretében történne. A köz- és vegyes javak, a közszolgáltatások a területi eloszlásban nagyon is differenciáltak. Ha ezt a kettőt egymás mellé helyezzük, kiderül, hogy a forrásszabályozás nem választható el a feladatellátás telepítésétől.

Hazánkban a város és környezetének kapcsolatára eddig sem a jogalkotók, sem a közélet politikai, gazdasági szereplői nem fordítottak kellő figyelmet. A kistérségek, régiók és megyék nem képesek funkcionálisan lefedni a nagyvárosok térségét, mert annál vagy kisebbek, vagy nagyobbak, és a viták csak a megyei és regionális szint problémáiról folynak. A civil társadalom fejletlen, a gazdasági szervezetek ereje differenciált, a már meglévő hálózatok ereje gyenge, nem képesek tartós pozíciót biztosítani maguknak.

A települések fejlődésének ellentmondásai településtípusonként más és más jeleget öltenek.

Hazánk egyetlen világvárosa Budapest, ahol a lakosság körülbelül 17%-a él. A szűken vett városrégióban azonban már 2,4 millió ember él (ez több mint 80 települést foglal magába), és a szuburbanizáció növekedése napjainkra sem állt meg. Térségi összefogásról pedig nem igazán lehet beszélni. Az összegek, amiket az önkormányzatok kapnak, nem elégségesek a vonzáskörzetük javára teljesített feladatokhoz.

Bár nem közigazgatási szint, mára már egységesen kialakították a kistérségek rendszerét, az ún. *leader* program támogatása céljából, s amely a vonzáskörzetek lehatárolásán alapul. Ezzel a város és környéke közötti kooperációt és konfliktusokat próbálták kezelni. Jelenleg a kistérségek száma megközelítőleg 175, melyek rendkívül különböznek a városok számának, szerepének és struktúrájának tekintetében. Területileg ezek a térségek túl nagyok ahhoz, hogy a funkcióikat optimálisan el tudják látni, mindenesetre a jelenlegi közigazgatási struktúrában sokan ebben látják a vidék megsegítésének egyetlen lehetséges módját. Az állami költségvetés a kistérségi közszolgáltatásokat támogatja, ezzel mintegy a településekre kényszerítve ezt a szerveződési formát. A kistérségeken belül nincs kijelölve a városok szerepe, csupán székhelyek vannak, melyekhez nem rendelhetőek funkciók, így nincs kialakított felettes szint, amely segítené város és környékének együttműködését. A kormányzat és a pártok egy részének törekvése a kistérségek megerősítéséért nem feltétlenül egyezik a nagyobb városok érdekeivel.

A megyei szinten bár az intézményrendszer megfelelően ki lett alakítva, tényleges tevékenység nem folyik. A megyei fejlesztési tanácsok nem rendelkeznek forrásokkal. A megyék gyengítése érdekében kivették a nagyvárosokat a megyék alól, s a lyukas megyék számos konfliktus forrásává váltak, mivel a megyei önkormányzat és a megyei jogú városok érdekei ütköztek egymással.

A megyei jogú városok speciális települési szintet képviselnek a főváros, Budapest és a kisvárosok között, s egyben őket tekintjük a hazai nagyvárosoknak, lélekszámuk azonban messze elmarad az európai nagyvárosokétól. A népesség egyötöde él a megyeszékhelyeken, ha hozzávesszük az őket körülölelő agglomerációjukat, akkor a népesség 30%-a él itt. A hazai nagyvárosok vonzáskörzetébe több mint 450 település tartozik. A fejlesztési tanácsokban a megyei jogú városokat leszámítva a városok képviselete esetleges, nem minden esetben a városi polgármester képviseli a kistérségeket, így a tanácsok összetétele nem arányos a városok számával. Továbbá a megyei jogú városok nem küldhetnek képviselőket a megyei testületbe, különleges jogállásuk pedig csak arra szolgál, hogy mintegy kiszakadva a megye szívéből, ne szoruljanak rá a megyei szolgáltatások igénybevételére. Az autonómiát, mint különleges jogállást elérve a megyeszékhelyek törekvése jelenleg is az önállóság. A nagyobb egységet képviselő régióknak pedig nincs kijelölt székhelye, egy lehetőségként már felmerült a regionális nagyvárosok speciális jogállásának kialakítása. Az utóbbi időben Debrecenben, Győrött, Miskolcon, Pécsen és Szegeden zajlottak gazdaságfejlesztési programok. A régiók, mint közigazgatási szintek nem lehetnek sikeresek és eredményesek, amíg nincsenek a székhelyeik földrajzilag koncentrált helyeken.

Budapest kiemelkedik nagyvárosaink közül és speciális szabályozást igényel. A kerületi önkormányzati rendszer korlátlan autonómiája azonban gyengíti a fővárost abban, hogy egységes gazdasági szereplőként lépjen fel. A kétszintű közigazgatás, nem hierarchikus, a fővárosi önkormányzatnak folyamatosan egyeztetnie kell a kerületi önkormányzatokkal.

Budapestet agglomerációjához szintén nem kötik közigazgatásilag szoros szálak.

A városok képviselőtestületei saját hatáskörükön belül dönthetnek részönkormányzatok felállításáról. Ezek továbbvisznek a már amúgy is túlzott mértékű decentralizáció útján. Nagyobb településeken belül a részönkormányzatok eredeti célja, hogy a helyi kezdeményezések megfelelő teret kapjanak, ám ez közelebb visz a településrészek önállósodásához, elszakadásához. Az sem kizárt, hogy egy ilyen kezdeményezést valamely politikai párt területi terjeszkedése motiválja és nem a helyi képviselőlet vagy az önkormányzatiság megjelenítése.

A városok a községekhez (és nagyközségekhez) képest nem kapnak többlet feladatokat, az önkormányzati törvény a különbségtétel, azaz a hatáskörök kiszélesítését a kisebb és nagyobb lélekszámú települések között teszi meg, amely viszont nem kötelező, csupán elvi lehetőség. Kötelező feladatokat csak törvény állapíthat meg, ha egy település ennél többet akar vállalni, akkor vagy helyi népszavazás útján vagy a képviselőtestület beleegyezésével teheti meg. Az esetlegesen felvállalt többletfeladatok az egyes helységekben eltérhetnek és el is térnek.

LEHETŐSÉGEK ÉS FINOMÍTÁSOK A HAZAI KORMÁNYZÁSBAN

Számos szakértő próbál javaslatokkal élni, hogyan is érhetne el a magyar közigazgatási rendszer egy egységesebb és mindenki számára elfogadhatóbb, átláthatóbb struktúrát. Ezekből szemezgetve néhány hasznos és érdekes szempont következik.

Az első lépés egy városokkal foglalkozó irányítási egység létrehozása lehetne a területfejlesztés ágazati irányítását végző minisztériumon belül, illetve egy átfogó városi érdekszövetség alapítása. A városfejlesztés tervezéséből sokszor hiányzik az átfogó racionalitás, a kis közösségek érdekeinek figyelembe vétele, s dominál az értékalapú, befektetői érdekcsoportokra alapozott tervezés. Amennyiben kialakulnának a regionális székhelyek, kérdéses, hogy szükség van-e még a megyére, a megyei önkormányzatokra, mint közigazgatási szintre, mivel az intézményi átalakulásoknak szükségszerűen érinteniük kell az önkormányzati rendszert is.

Szükség van a hibás önkormányzati vezetés kivédésére is. Ezek a döntések a legtöbb esetben tetemes mértékű erőforrásokat és kapacitásokat kötnek le, például olyan összegű bérleti díj meghatározásával, amely még az ingatlan fenntartásának költségeit sem biztosítja. Nem szabad azonban összetéveszteni a kényszerhelyzetet, amely következhet akár a redundancia elvéből, a hibás és megalapozatlan szakmai döntésekkel.

Több térségben is felmerült már az egy-pontú pólus helyett a fejlesztési tengely (kettő vagy több pólus) kialakításának koncepciója. A pólusprogram keretében a kiemelt városokat fokozottabban támogatják, az erőforrások itt koncentrálnak. A tengelyek támogatásával elérhető a megyeszékhelyek kiegyenlített fejlesztése.

Pólusok az ország területén:

- Közép-Dunántúl: Székesfehérvár, Veszprém;
- Nyugat-Dunántúl: Nagykanizsa, Sopron, Szombathely, Zalaegerszeg.

Ma körülbelül 300 városi rangú település van Magyarországon. A várossá nyilvánítás egyetlen kritériuma, hogy rendelkezzen térségi szerepkörrel, így a több száz város közötti kooperáció megszervezése nehézkessé válik egy tízmilliós országban. A rendszer áttekinthetőbbé válása érdekében szükség lenne néhány szabályozó elem beiktatására. Az első, hogy a városi rang, ne csak előnyökkel járjon (pl. több és kedvezőbb feltételű támogatás elérése), hanem tényleges többletfeladatok elvégzésével is, ami méltó a városi címhez. A második, hogy sok város nem akar, nem tud élni ezzel

a címmel, ám arra már nincs lehetőségük, hogy a megszerzett privilégiumról lemondjanak. Ebben változtatásokat kellene a jogalkotóknak kieszközölniük. Város és város között ki kellene alakítani egyfajta rangdifferenciálást, amely tisztázná, melyek is számítanak igazi és melyek látszatvárosoknak.

A városi, térségi és részönkormányzatok bonyolultsága életre hívta az iteratív várospolitikát. A modell szerint olyan városi közösségi élet olyan volumenét kell kialakítani, amely lehetővé teszi a helyi foglalkoztatást, szolgáltatások elérését, és, túlélve ezeken a gazdasági jellegű célkitűzéseken, támogatja a zöld területek bővítését, a városi mezőgazdaság kialakítását, a helyi közösség összefogását a területek kihasználása érdekében, a közepes népsűrűséget. Így olyan közterek és zöldövezetek alakulhatnak ki, amelyek lehetővé teszik a minőségi élethez és életkörülményekhez való hozzájutást.

Európában a városi reneszánsz kiteljesedése a városok és polgármestereik nemzetközi és nemzeti szervezetekkel való összefogásában érhető tetten, amely a kapcsolati tőkén alapul. Ám ha a hazai kormányzat esetlegesen át akarná venni az új európai modelleket (többek közt az iteratív modellt), kénytelen azzal a problémával szembesülni, hogy ezek a programok csak a szaklapok fórumain kaphatnak helyet, így ezek is leginkább alulról jövő kezdeményezések.

SPONTÁN MEGMOZDULÁSOK

A nagyvárosoknak szembe kell nézniük a fenntartható fejlődés kihívásaival is. A zaj, levegő és ivóvíz-szennyezettség, a növekvő gáz kibocsátás mind olyan probléma, amelyeket csak helyi viszonylatban lehet megoldani. Ez történhet közvetlen módon, a megfelelő ágazati politikákon keresztül (hulladék, víz) vagy közvetve, pénzügyi kiegyenlítéssel és adózással, vagy...

A világ népességének több mint fele mára már városokban él. Ezek közül is a világvárosok az emberek, kultúrák és szokások olvasztótégelyeként foghatóak fel, illetve itt találhatóak a legnagyobb nyomortelepek is. A beözönlő vidéki lakosság nagyrészt mezőgazdaságból élt, s ebben az új, nagyrészt iparosított környezetben nem vagy csak éhbérért tud munkát vállalni. Egy folyamat eredményeként a rohamosan terjeszkedő nagyvárosok ellátására alakították ki a városi mezőgazdaságot, amit a világon ma körülbelül 800 millió ember művel. Ez nemcsak munkát ad az embereknek, hanem más pozitív hatásokat is eredményez: csökken a város vidéktől való függősége, a beszállítási útvonalak lerövidülnek, a zöldövezetek bővülésével csökken a szmog szint és javul a levegő minősége, a trágyázás pedig megoldható a városokban amúgy is nagy mennyiségben keletkező organikus szeméttel.

Az indiai Mumbai a világ egyik legsűrűbben lakott metropolisza, lakosainak száma eléri a 17 millió főt. A túlszűfolttság ellenére a kertek száma rohamosan nő, mivel a leleményes gazdák háztetőkön, teraszokon alakítják ki őket. A trágyázást a cukortermelés melléktermékével oldják meg. Hasonló megoldások születtek Havannában, Pekingben, Accrában, Bogotában, ahol a nyomortelepeken élők száma több milliót tesz ki.

Ezekkel az eljárásokkal sikerült csökkenteni a városok élelmiszerellátottságának problémáit, sok-sok nyomor szélén tengődő ember élete vett új fordulatot, mindez a vasúti töltések menti kis zöldségföldeknek.

A fejlődő országok összes problémáját ez a spontán módon kialakult kezdeményezés nem tudja megoldani, ez mégsem csorbítja az elért eredményeket. A fejlett országok ebben a megmérettetésben alulmaradtak. A nyugati térség eddig nem koo-

perált ezzel a kezdeményezéssel, pedig a lehetőségek adottak, s például a második világháború nyomorúságos időiben éltek is vele: többek között a budapesti parkok veteményessé alakultak át.

A városi mezőgazdaság alapvetően lakossági megmozdulás, és a városi önkormányzatok nem igazán szólnak vagy avatkoznak bele, illetve eredetileg nem is tartozik hatáskörük alá.

Az elért eredményeknek mindenesetre eddig csak pozitív hatásaik voltak, úgyhogy ne féljünk teret adni a spontán kezdeményezéseknek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
BELUSZKY PÁL: *Maradékok boltja* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 169-172.)
HEGEDŰS JÓZSEF: *A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 59-76.)
HERVAINÉ SZABÓ GYÖNGYVÉR: *Az integratív várospolitika tapasztalatai a hazai várostérségekben* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 77-92.)
HORVÁTH M. TAMÁS: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 125-140.)
KÉKI ZOLTÁN: A nagyváros és környéke (www.terport.hu, kézirat, 2003., p. 10)
Lipcei Charta a fenntartható európai városokról (www.terport.hu, 2007. május 24–25-i lipcei informális miniszteri találkozó 2007, karta, p. 8)
MEGGYESI TAMÁS: A XX. század urbanisztikájának története (Településtudományi Felsőoktatási Füzetek, 2005.)
NAGY GERGELY - SZELÉNYI KÁROLY: Kertváros-építészet (Wekerlei Társaskör Egyesület, 2008. december)
NÉMETH NÁNDOR: *Állandóság és változás Magyarország nagytérségi gazdasági fejlettségi térszerkezetében* (Comitatus, 2008. 1. sz., pp. 88-109.)
Országos Területi Helyzetkép 2008. – a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium területfejlesztési szakkiadványa (letölthető a www.nfgm.gov.hu honlapról)
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Városi kormányzás* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 1-2.)
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Az új várospolitika kormányzási filozófiája* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 45-58.)
SOMLYÓDYNÉ PFEL ÉDIT: *A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 27-44.)
SZIRMAI VIKTÓRIA: *A településszociológia alapjai* (Településtudományi Felsőoktatási Füzetek, 2007. p. 47)
TOSICS IVÁN: *Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és hazai revalencia* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 3-26.)
VÍGVÁRI ANDRÁS: *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez* (Tér és Társadalom, 2008/1.; pp. 141-168.)
Városi vetemény (Találkozások. 2009. január. pp. 32-33.)

**JUDIT SÁGI,
LILLA TÓTH**

Cities and municipalities: central governance and spontaneous civil services domestically, and throughout the world

The concept of urban governance refers to structural, organisational and coordination mechanisms that may guide the development and enhancing role of metropolitan areas. By comparing formal and informal models of governance, we shall put emphasis on compliance with the organic growth path and the claim for socio-cultural changes. This paper follows the large scale of patterns for urban governance, and from them, indicates some consequences on the Hungarian capital.