

GAZSÓ ISTVÁN – DR. KOVÁCS RÓBERT – DR. PERGER ÉVA
– SCHNEIDER GÁBOR – DR. SZEGVÁRI PÉTER – DR. VIGVÁRI ANDRÁS
– DR. ZSUGYEL JÁNOS

A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából, II.*

MEGOLDÁSI JAVASLATOK, SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

Összegező következtetések

Jelen fejezet a kutatás keretében elkészült elméleti alapozó tanulmányban¹ és empirikus esettanulmányokban² foglaltakra alapozva azt fogalmazza meg, hogy a nagyvárosi sajátosságok milyen mértékben teszik szükségessé a hazai kistérségi rendszer és az erre vonatkozó jogi szabályozás érdemi módosítását. A javaslatok elsősorban abból az alapállásból készültek, hogy a közigazgatási rendszer egyik szegmensének, a nagyvárosi kistérségnek a szerepét a közigazgatási és önkormányzati rendszer összefüggéséből nem lehet önkényesen kiragadni, s a megváltoztatására irányuló javaslatoknak összhangban kell lenniük a közigazgatási és önkormányzati rendszer szabályozási-finanszírozási elemeivel, illetve azok megváltoztatási igényeivel és megoldásaival. Ebből adódóan a javaslatok egy része a közigazgatási és önkormányzati rendszer reformjához szükséges elemeket rögzíti azzal a feltételezéssel, hogy az ehhez szükséges alkotmányos és törvényi szintű szabályozás minősített vagy szigorú minősített többséget követel meg a parlamenti döntéshozatalban. A javaslatok másik része mérsékelt átalakítási, korszerűsítési megoldásokat, igazgatásszervezési és területpolitikai intézkedéseket tartalmaz, amelyekhez a törvényi szabályozás során elegendő az egyszerű parlamenti többség, vagy rendeleti szintű szabályozással a változtatás megoldható kormányzati szinten is.

Sajátos helyzetben van a finanszírozási rendszer, hiszen ennek összes eleme egyszerű parlamenti többséggel változtatható. A forrásszabályozás egésze, az adómegosztás jellemzően az éves költségvetési törvények tárgya. A helyi adózás is feles törvénnyel szabályozott. Az önkormányzati törvény (ötv.) 88. §-ában foglalt adósságszabály is „felülírható” feles törvénnyel – a saját bevételekbe sorolással. Ez a helyzet adta az alapot a 18 éves önkormányzati rendszerben a fiskális megszorításokra, a jobbizonytalanságra és az ágazati elven működő recentralizálásra³. Ez adta a lehetőséget arra is, hogy pénzügyi ösztönzéssel pozitív folyamatokat lehessen kiváltani a megmerevedett rendszerben. Ilyennek

* A tanulmány I. része a szeptemberi számunkban olvasható.

¹ Perger 2008.

² Schneider – Vigvári 2008, Gázsó – Zsugyel 2008, Zsugyel 2008.

³ Lásd Vigvári 2008.

tekinthetjük a kistérségi ösztönzést és az ÖNHKI-szigorítást. Összességében úgy gondoljuk azonban, hogy a látszólagos „szabadság” ellenére a pénzügyi eszközök változtatásában is nagy figyelmet kell fordítani a rendszer egészére, a javasolt megoldásokkal kapcsolatos konzisztenciára.

Ebben az összefüggésben fontosnak tartjuk a „pénzügyi alkotmányosság” biztosítását, amely – a kutatás tárgyánál maradva – a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok viszonyrendszerének kiszámíthatóvá tételét és az említett jogi sajátosságok ellenére valamiféle konszenzusosságát jelenti. Azt jelenti, hogy a forrásszabályozás rendszerének (állami hozzájárulások és adómegosztás) az éves költségvetési törvényekből történő kiemelését, valamilyen fixing technika alkalmazását kellene megvalósítani, amelyet össze lehet és kell kötni a helyi szint költségvetési fegyelmének intézményesítésével. Az utóbbi másfél esztendő igazolta azt a korábbi sejtésünket⁴, hogy az államháztartás pénzügyi fegyelme szempontjából a helyi önkormányzati szektor növekvő kockázatot jelent.

A kutatás során született tanulmányok is aláhúzzák az államreform régóta meglévő szükségességét, különös tekintettel az önkormányzati középszint megerősítésére, a megyei jogú városi jogállás megszüntetésére, a kötelező önkormányzati társulások törvényi szabályozására, illetve a közszolgáltatási rendszerek és a hozzájuk kapcsolódó finanszírozási struktúrák megváltoztatására. Az elmúlt évtized a magyar közpolitika történetében felértékelte a területfejlesztési politika, a regionális politika jelentőségét és a közigazgatás-politikával való összefüggését, valamint világossá tette a túlságosan gyors decentralizációs folyamat eredményeként létrejött „településorientált” rendszer működőképességének határait. Az elmúlt 18 évben valamennyi kormány programja s az ezek alapján született közigazgatási korszerűsítési kormányhatározatok megfogalmazták egy korszerű térszerveződési rendszer kialakítását, de fontos eleme volt a feladatok pontos meghatározásának az is, hogy az átfogó közigazgatási szerkezeti változtatások nagyrészt alkotmányos és 2/3-os törvényi szabályozást igényelnek. Tekintettel arra, hogy ezek a változások átalakítanák a politikai hatalmi súlypontokat, magukkal hoznák a választási rendszer megváltoztatását is, összességében a feladatok végrehajtásához növelni kellene a változások szakmai elfogadottságát, illetve csökkenteni az egzisztenciális okokból feltámadó ellenérzéseket és konfliktusokat.

Ebben a folyamatban jó lenne elkerülni, hogy az alkotmányozási és jogalkotási folyamat résztvevői a mindenkori politikai erőviszonyok alakításától tegyék függővé a rájuk vonatkozó szabályok érvényesítését. Ebből következik a reformfolyamat fokozatossága, amely azt feltételezi, hogy az átfogó javaslatokat tartalmazó reformot ne egyetlen választási ciklusban kívánja megvalósítani a kormányzati többséggel rendelkező politikai csoport. Ésszerű lenne a mostani választási ciklusban elfogadtatni azokat az alapvető normákat, amelyek valamennyi jelenlegi parlamenti párt konszenzusát igénylik, miközben az intézményrendszer felállítására és az új szabályok hatályba léptetésére csak hosszabb távon, egy következő választási ciklusban kerülne sor. Ez a megoldás kellő alapot adna arra, hogy a végső célokban a politikai pártok egyetértsenek, kellően semlegessé tegyék a kérdéseket a jelenlegi politikai-hatalmi helyzetűtől, kölcsönös bizalom alakuljon ki egymás iránt a politikai csoportokban, és strukturálisan is felkészüljenek a hatalmi

⁴ Lásd Vigvári (2006/b).

szerkezetből adódó változásokra. Ugyanakkor ez arra is lehetőséget biztosítana, hogy a mérsékelt átalakítási javaslatok már ebben a választási ciklusban megvalósuljanak, s feles törvényekkel vagy a kormányzati kompetenciába tartozó szabályozással (például a területfejlesztési törvény módosításával, a többcéltű kistérségi rendszer korrekciójával, a regionális operatív programok következő akcióterveinek módosításával, a differenciált feladatok normatív finanszírozási rendszerének átalakításával, az államigazgatási feladatrendszer korszerűsítésével és egyszerűsítésével) a távolabbi cél irányába fokozatosan jussunk el. A változások végrehajtásának és rendszerszerűségének szükségessége látszik abból is, hogy finanszírozási javaslataink „közös része” az a megfontolás, hogy a központi forrásszabályozás centralizáltságával és ágazati szemléletével szakítani kell, helyette a térségi szemléletet kell alkalmazni.

Levonhatjuk azt a következtetést, hogy a nagyvárosi térségek olyan sajátosságokkal bírnak, amelyek miatt a mai középszintű önkormányzati rendszer és a megyei jogú városi rendszer szabályozása, illetve a kistérségi rendszer kialakítása nem képes megfelelő keretet adni sem arra, hogy a helyi önkormányzati rendszer e térségekben jellemző ellentmondásait kezelje, sem arra, hogy e térségek területfejlesztési szerepkörüket megfelelően betölthessék. A nagyvárosi térségek sajátosságainak figyelembevétele természetesen alapvetően összefügg a középszintű önkormányzati rendszer hiányosságaival, illetve a kistérségi rendszer átfogó működésével, szabályozásával. Úgy tűnik, a szakértők abban is egyetértenek, hogy az önkormányzati középszint megerősítése valódi decentralizációval együtt szükséges, s a kistérségi átfogó szabályozás is módosításra, de legalábbis javításra szorul. A mai többcéltű kistérségi társulások súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közszolgáltatási, település- és térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretben igyekszik megvalósítani. Miután „nagyvárosi” kistérségeink meglehetősen heterogének, nem egyforma intenzitással érvényesülnek ezek a sajátosságok minden megyei jogú városunk esetén. A kutatás során értékelt megyei jogú városok az urbanizációs folyamat különböző fokán állnak a városi funkciók bővülésétől és a minőségi színvonal emelkedésétől függően.

Tehát egyrészt megállapítható, hogy a kutatásban érintett nagyvárosi térségek eltérő sajátosságokkal rendelkeznek a többi térségekkel (főként a rurális kistérségekkel) szemben, másrészt a városiasodás eltérő fokán álló városok, amelyek kistérségközponti és társzközponti funkciót is betöltenek, egymástól eltérő funkciókkal („funkciógazdagsággal”) rendelkeznek, s emiatt nem uniformizálhatók.⁵ E két körülményt a nagyvárosi térségekre vonatkozó szabályozásnál is figyelembe kell venni, valamint az igazgatásszervezési, területpolitikai intézkedéseknél is érvényesíteni szükséges.

A közigazgatási és önkormányzati rendszer reformjával összefüggő átfogó javaslatok

A kutatás során született tanulmányok alapján a közigazgatási és önkormányzati rendszer reformjával összefüggő átfogó javaslatok az alábbi területekre irányulnak:

- az önkormányzati középszint megerősítése;

⁵ Varga I. 2006. 77. old.

- a megyei jogú városi jogállás megszüntetése;
- a kötelező önkormányzati társulások törvényi szabályozása;
- a közszolgáltatási rendszerek és hozzájuk kapcsolódó finanszírozási struktúrák megváltoztatása.

Javaslatok az önkormányzati középszint megerősítésére

Az önkormányzati rendszer megújítása keretében létre kell hozni a kohéziót biztosítani képes középszintet. Ennek indokai az 1990-es rendszerváltásig nyúlnak vissza. A pártállami időszakban a megyék által gyakorolt, túlzottnak tartott hatalom miatt a jogalkotó szándékosan a településeket jelölte meg a magyar önkormányzati rendszer alappilléreiként, miközben nem ruházott valós hatásköröket a területi önkormányzatként kialakított megyei önkormányzatokra. Így az erős politikai legitimitással rendelkező megyei önkormányzat tevékenysége a térségi feladatokat ellátó intézmények fenntartására szorítkozik, nem rendelkezik forrásallokációs jogkörrel, s térségi, koordinációs szervezési feladatai, hatáskörei súlytalanok.

Az Európai Régiók Gyűlése 1996 decemberében fogadott el nyilatkozatot a regionalizmusról (az önkormányzati középszintről), majd többéves előkészületek után megszületett a Regionális önkormányzatok európai chartája (Charta) az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusa (CLRAE) keretében. Ezek a dokumentumok meghatározzák a régiókkal (önkormányzati középszinttel) szembeni tartalmi és formai követelményeket, amelyek követését ajánlják a ratifikáló államoknak, miután az Európa Tanács legmagasabb fórumai konvencióként elfogadják.⁶ A regionális (középszintű) önkormányzat fogalmát is megadja a dokumentum: az állam legnagyobb területi egysége, amelyik a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik. A régiókat (középszintű önkormányzatokat) általános hatásköri felhatalmazással kell ellátni a szubszidiaritás elvét követve, mind a településekkel, mind a nemzeti állammal való viszonyrendszerben. A Charta külön megemlíti a régióknak a helyi önkormányzatok irányában betöltendő finanszírozáskiegyenlítő szerepét, valamint az interregionális együttműködés és a határon túli kapcsolatok jelentőségét. A Charta kiköti a régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárásban, erre különböző módozatokat ajánlva. Deklarálja a régiók részvételi jogát az európai intézményekben és a nemzetközi kapcsolatok alakításában. A régiókat megilleti a szervezetük önálló alakításának joga, de mindenképpen rendelkezniük kell egy közvetlenül választott testülettel és egy végrehajtó szervvel. A Charta a regionális demokrácia egyik lényeges feltételeként rögzíti a finanszírozási önállóság keretében az adó-megállapítási és -kivetési jog biztosítását.

A fenti követelmények, illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy a regionalizálás folyamatának átfogóan kell érintenie a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, a finanszírozást, mindezek alkotmányos alapjait. A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a földrajzi lépték, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. Az Európa Tanács mellett működő CLRAE Régiók kamarája ülésén (2002. június 4-én)

⁶ Vö. Kurucsai 1986.

értékelt a magyarországi regionális demokrácia állapotát, s ebben azt rögzítette, hogy „Magyarország jelenlegi, rendkívül összetett közigazgatási és területi hatósági rendszere a szubszidiaritás tekintetében nem felel meg teljes mértékben a regionális demokrácia követelményének”. A regionális demokrácia továbbfejlesztése érdekében a dokumentum azt is ajánlja, hogy a regionális önkormányzati struktúrák kialakításához választani kell a megyei vagy a területfejlesztési régiók szintje között.⁷

A települési önkormányzatok tényleges teljesítőkéességüktől függően, differenciáltan kapják meg a feladatokat, s ebben a folyamatban a nagyvárosok specialitásaira, eltérő sajátosságaira, funkcióira is figyelemmel kell lenni. A területi szolgáltatások ellátása a települési önkormányzat döntése alapján helyi szintre vihető, ezzel mind az ellátásban, mind a fejlesztésben elvész a területi szintű tervezés, aminek következményeként fölösleges kapacitások jöttek létre, más területeken pedig ellátási hiányosságok alakultak ki. Így az önkormányzati szint gyengesége miatt óhatatlanul a központi állami szervek jöhetnek szóba a feladatok címzettjeként. Ezért a demokratizálódás folyamata központosítás, illetve a decentralizáció helyett dekoncentrációval párosult.

A területi koordináció feltételeit meg kell teremteni, mert ennek hiányát mutatja, hogy a fejlesztési feladatok megoszlanak az Országgyűlés (címezett és céltámogatások) és a minisztériumok között. A fejlesztési prioritások központból történő meghatározása gyakran nem találkozik a valós helyi szükséglettel, illetve pénzügyi lehetőségekkel. Ugyanakkor voltak törekvések e hiányosságok kiküszöbölésére: ezt mutatja a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok, a megyei közoktatási közalapítványok (megyei közoktatási fejlesztési tervek), a regionális idegenforgalmi bizottságok, a munkaügyi tanácsok és egyéb térségi szervezetek példája. Ezek azonban nem küszöbölték ki magát a probléma magvát: a döntési jogkör nem került át a helyi polgároknak felelős szervezetekhez.

Tényleges áttörést kell elérni a kistérségi ellátás átfogó megszervezésében, figyelemmel a már létrejött többcélú kistérségi társulásokra, s ebben speciális szabályozás kell a nagyvárosi térségekre, illetve a városi és rurális térségekre. A közigazgatás megye alatti szintjének formálódása az elmúlt évtizedben sok esetlegességgel volt terhelt. A települések között – a kormányzat központi pénzügyi ösztönzésével – egészséges együttműködés vette kezdetét, amely érinti a közigazgatást, a közszolgáltatást, a térségi fejlesztéseket. Az államigazgatás körzeti feladatainak ellátásában is születtek eredmények (például tűzoltóság, okmányirodák, építésigazgatási ügyintézés), mindezek azonban csak részleges előrelépést hoztak. A gazdaság fejlődése, a felmerülő igények rugalmas kiszolgálása ugyancsak igényli a helyi viszonyokat ismerő, a gazdaságfejlesztés megfelelő területi kiterjedését elérő, valamint kellő forrással rendelkező területi szint kialakítását. Az általános kistérségi feladatok keretében speciálisan kell rögzíteni a nagyvárosi térség funkcióit és feladatait.

Az önkormányzati feladatok differenciált telepítésével csökkenteni kell a településorientált önkormányzati rendszer ellentmondásait. A megyei szint kiüresedése magával hozta, hogy a települések sokszor az erejüket meghaladó feladatok ellátására jogosultak, illetve kötelesek. Ehhez járul, hogy a települések között nem csupán lakosságszámban van különbség, hanem gazdasági és társadalmi adottságaikban, illetve az ebből eredő

⁷ CLRAE 2002.

teljesítőkéességükben is. Maguk a települési önkormányzatok is érzékelték e problémákat, ez is oka, hogy az egymás közötti együttműködés felerősödött, amit a központi szabályozók is ösztönöztek: megszorodtak a legkülönbözőbb céllal létrejött társulások. Ez egyfelől örvedetes, mert a helyi kezdeményezések meglétét, erejét mutatja, másfelől viszont nem alkalmas az önkormányzati feladatok egységes, jó színvonalú ellátására. A szakszerűség, gazdaságosság és hatékonyság követelményeinek érvényesítéséhez szükséges az együttműködés koordináltabbá tétele: a helyi feladatok telepítése vegye figyelembe a települések eltérő teljesítőkéességét, s vizsgálja annak a lehetőségét, hogy a települési önkormányzatok által ellátott feladatokat célszerű-e a kistérségekre telepíteni!⁸

A magyar közigazgatási rendszerben a nagyvárosi térségeket érintő középtávú célkitűzések, kitörési pontok az államreform programjának elemei lehetnek. Ezek a következők:

- az érdemi feladatokat ellátó középszint megeremtése, ezen belül intézményes keretek biztosítása kistérségi szinten az átfogó településközi együttműködéshez, valamint az európai értelemben vett regionális (középszintű) önkormányzatok megeremtése a kormányzati feladatok széles körű decentralizációjával;
- a feladatok teljesítőkéesség szerint differenciált telepítése a településekre, illetve a kistérségekre;
- a központi közigazgatás tehermentesítése a végrehajtási jellegű feladatoktól annak érdekében, hogy a stratégiaalkotásra és a szabályozásra tudjon összpontosítani;
- a szolgáltatási színvonal emelése és bővítése az esélyegyenlőség jegyében;
- a költségtakarékosan működő közigazgatás megeremtése;
- az EU-tagállamként való hatékony működést eredményező közszolgáltatási rendszer elérése.⁹

A korszerűsítés irányaként – a nemzetközi trendekkel összhangban – a hatékony, eredményes, minőségi közigazgatás és a demokratikus kormányzás megvalósítását célszerű megjelölni. A fenti célkitűzések elérése érdekében középtávon szükséges feladatként megjelölhető:

- az államszervezeti szintek súlypontjainak átalakítása, elsősorban a kistérségi és a regionális szintek megerősítésével és az ésszerű decentralizáció, valamint a helyi önkormányzati autonómia feltételeinek javításával;
- az OECD átlagához mérten is „felduzzadt” közszektor szerepének és funkcióinak a korszerű követelmények szerinti ésszerűsítése, főként a feladatok és kompetenciák felülvizsgálatával, s ehhez kapcsolódva a közszektorra fordítható kiadások optimális meghatározása;
- a közigazgatási közszolgáltatások eredményességének, hatékonyságának és minőségének javítása és hosszú távon történő biztosítása, elsősorban a polgárbarát közszektor személyi és tárgyi feltételeinek kialakításával, a közigazgatás egységes szabályozási és értékelési rendszerének kialakításával, a közigazgatási eljárások egyszerűsítésével;

8 Vö. Németh 2004/a.

9 Szegvári 2006.

- a korszerű közszolgáltatások mindenki számára egyenlő eséllyel való biztosítása, főként az európai korszerű módszerek alkalmazásával, az elektronikus kormányzás eszközrendszerének kifejlesztésével.¹⁰

A középszint megerősítése elképzelhetetlen a megfelelő gazdasági alapok kialakítása nélkül. A megyei önkormányzatok ma nem vethetnek ki helyi adót¹¹, egyéb saját bevételeik sem túl jelentős, jellemzően vagyonfelelésből származhat. A középszint számára lehetővé kellene tenni, hogy címzettje lehessen megosztott központi adóknak. Ez biztosíthatná, hogy a mai adóerő-képességen alapuló „Robin Hood-eljárás”-t váltsa fel egy igazságosabb, átláthatóbb kiegyenlítő mechanizmus. A központi adó (szja, akár esetleg más adónem) megosztása történjen a középszint gazdasági fejlettségét kifejező összetett indikátor alapján. A középszint alatt a települések területi kiegyenlítését e megosztott forrás alapján – szintén települési fejlettségi indikátorok alapján, valamint a vis major keretek odaitélésével – a középszint végezhetné. A javasolt kiegyenlítési rendszer egyben megszüntetné az ÖNHKI és a miniszteri támogatási keret szükségességét.

Összességében rögzíthető, hogy a nagyvárosi kistérség speciális szabályozása előfeltételezi az önkormányzati középszint megerősítését, s a kistérségi közigazgatási szintek általános szabályozási feltételeinek kialakítását, figyelemmel a kistérségi szinten ellátható feladatokra és azok finanszírozási feltételeire.

A megyei jogú városi jogállás megszüntetésére vonatkozó javaslatok

A középszintű (európai értelemben vett regionális) önkormányzatiság megerősítésével egyidejűleg a jelenlegi megyei jogú városi jogállás megszüntetése szükséges ahhoz, hogy a nagyvárosi térségekben működőképes „várostérségi” településrendszer és valódi városkörnyéki közigazgatási szisztéma alakulhasson ki. Megyei jogú városaink önkormányzatai alapvetően ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint bármely települési önkormányzat. Bár az önkormányzati törvény szerint a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – törvény több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg, a hazai szabályozás eddig nemigen alkalmazta a „differenciált feladattelepítés” elvét. Természetesen, mivel az önkormányzati törvény alapján a települési önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő feladat- és hatásköröket vállalhatnak, a megyei jogú városoknak nagyobb a mozgásterük az önként vállalt feladatok és hatáskörök megválasztásában. Alapvetően korlátozza azonban az önként vállalt feladatok körét a városok finanszírozási helyzete. A megyei jogú városok ugyanis ebből a szempontból sem különböznek a többi önkormányzattól. Teljesítőképességük elsősorban nem attól függ, hogy mekkora a népességük vagy hogy megyei jogúak-e, hanem attól, hogy milyen lehetőségeik vannak saját bevételeik növelésére.¹²

A megyei jogú városok önkormányzata is települési, tehát nem ebben különböznek a többi várostól, hanem abban, hogy területükön – megfelelő eltérésekkel – saját hatáskör-

10 Szegvári 2008/b.

11 Érdekes módon ez az alkotmányossági aggályokat felvető helyzet nem váltotta ki az Alkotmánybíróság érdeklődését.

12 Perger 2008: 22. old.

ben látják el a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is. Az ötv. 70. §-a a megyei önkormányzatok számára bőségesen ír elő kötelezően ellátandó feladatokat, és ágazati törvények is meghatároznak ilyeneket. Más önkormányzat is felvállalhatja ezeket a feladatokat, de a megyei jogú városok kötelesek végezni ezeket, nem ajánlhatják fel a megyének, ha ellátásuk aránytalan anyagi megterhelést jelent számukra. Míután manapság a megyei feladatok finanszírozása is meglehetősen ellentmondásos, a megyei jogú városok „együtt szenvedik el” a megyéssel a megyei feladatok ellátásának alulfinanszírozottságát. A megyei jogú város nemcsak a saját illetékességi területén, hanem saját környékére, sőt, ha megyeszékhely, gyakran az egész megye területére kiterjedően lát el megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket.

A nagyvárosok közszolgáltatási ellátórendszere mind az alapfokú, mind a középfokú feladatok terén – a vonzaskörzetre, agglomerációra kiterjedően – természetes módon elégíti ki a város határán túl keletkező igényeket is. A nagyvárosok változó struktúrájú ellátási rendszere magába foglalja az alap- és középfokú ellátórendszert és a felsőfokú ellátórendszer jelentős részét egyaránt, azonban az erőteljes spill-over hatás miatt ezek optimális színvonalú működtetésére nem képes. Emiatt ezek a városok saját kompetenciában válogatásra kényszerülnek, hogy melyik ellátás kapjon prioritást a többi rovására.

A megyei jogú városok, miközben egész térségüket, sőt az egész megyét ellátják, közigazgatásilag el is szakadnak környéküktől. Az önkormányzati képviselői rendszer szempontjából ugyanis nem részei a megyének, de a polgáraik igénybe veszik a megyei fenntartású intézmények szolgáltatásait, ami „demokrácia-deficitet” eredményez a közhatalmi rendszerben az átláthatóság és az elszámoltathatóság szempontjából. A megyei vagy a megyei jogú városi szinten készülő bármilyen tervezési dokumentum (ágazati fejlesztési terv, rendezési terv, sőt területfejlesztési koncepció) vagy konkrét fejlesztési projekt készítése esetén a két önkormányzat általában csak egyeztetésre köteles, esetleg még arra sem.

Összességében elmondható, hogy a kutatási eredmények alapján a megyei jogú városi kategória megszüntetése szükséges. Egyben indokoltnak tűnik az önkormányzati törvényben megjeleníteni a nagyvárost mint széles feladatkörrel rendelkező, európai értelemben vett nagy lakosságszámmal és regionális vonzaskörzettel rendelkező települést – a differenciált hatáskör-telepítés eszközt alkalmazva. Ez azonban nem eredményezne a maihoz hasonló kiemelt jogállást, és szervelesen illeszkedne a hierarchikus városi funkciók szerinti feladat- és hatáskör-telepítésekhez. Így differenciáltan érvényesíthető volna a nagyvárosnak és térségének az eltérő mértékű urbanizációs jellege (agglomerációval, agglomerálódó térséggel, településeggyüttessel rendelkező) a városkörnyéki igazgatás speciális szabályozása keretében.¹³

A kötelező önkormányzati társulások szabályozására vonatkozó javaslatok

A nagyvárosi kistérségek esetében az urbanizáltság előrehaladottsága alapján törvény tegye kötelezővé a „városkörnyéki társulás” megalakítását, ha az érintett önkormányzatok többsége vagy a térségi lakosság többségét képviselő néhány önkormányzat kezde-

¹³ Szegvári 2008/b.

ményezi. Ennek feltétele, hogy az alkotmányban az önkormányzatok társulási szabadsága 2/3-os törvényben korlátozhatóvá váljék. Az alkotmány felhatalmazása alapján a törvényben előírt feltételekkel létrejött városkörnyéki társulás számára kötelezővé kell tenni – a francia városközösségi szabályozási modellt adaptálva¹⁴, és az eltérő funkciókra figyelemmel – a térségi közszolgáltatási és közigazgatási feladatok ellátását, megfelelő térségi normatíva bevezetésével együtt.

Miután a kötelező önkormányzati társulási szabályozáshoz hiányzott a szükséges két-harmados parlamenti többség, a többcélú kistérségi társulás intézményesítését – az alkotmánybírósági normakontrollt és az ezt követő módosítást is megjárva – a jelenleg hatályos 2004. évi CVII. törvény végezte el. A törvény a települési önkormányzatok önkéntes társulásának elve alapján határozta meg a többcélú kistérségi társulás létrehozásának és működésének szabályait. Az ilyen típusú önkormányzati együttműködés térbeli kereteit, a kistérségeket, a törvény melléklete tartalmazta, módosítva és egyben megerősítve a korábban csak kormányrendelettel szabályozott kistérségi határokat. A törvény egyrészt új együttműködési keretet kívánt teremteni az önkormányzatok számára, másrészt lehetőséget kívánt biztosítani arra, hogy az önkormányzati finanszírozás rendszerén belül, vagy az ágazati szabályokban ösztönözzék a településeket a kistérségi határokon belüli együttműködésre. Ez végül két formában meg is valósult, egyrészt pozitív ösztönzésként az önkormányzati finanszírozási rendszer keretein belül, másrészt „negatív” ágazati ösztönzéssel, például az oktatás vagy az egészségügy területén, ahol a szakmai minimumkövetelmények meghatározásával vagy a TB-finanszírozás szigorításával megnehezítették az önkormányzatok számára a kötelező feladatok ellátását.

A törvény alig tesz különbséget az eltérő típusú kistérségek között, így nem alkalmaz speciális szabályokat a nagyvárosi kistérségekre sem. Egyetlen ponton differenciál a kistérségek között. A 25-nél több tagú társulások esetén a működőképesség biztosítását a döntés-előkészítő, koordináló és a munkaszervezet irányítását végző 5–9 tagú elnökség segíti.

A differenciálás hiánya leginkább talán a többcélú kistérségi társulás által ellátható feladat- és hatáskörök felsorolásánál érhető tetten. A nagyvárosi térségek többsége annyira különbözik más kistérségektől, hogy szinte elképzelhetetlen, hogy az ilyen kistérségek számára a legfontosabb együttműködési területek ugyanazok legyenek, mint bármely más kistérségben. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a törvény csak az oktatási, szociális, egészségügyi és területfejlesztési feladatkörökbe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásához garantál ösztönző támogatást az éves költségvetési törvényben. A konkrét szabályozásban a támogatások elérhetőségének végül ugyan feltétele volt a nagy ellátórendszerek egyes feladatainak és a területfejlesztési feladatoknak közös ellátása, de – a feltételek teljesítése esetén – megjelent a kistérségi normatíva, amely lehetővé tette, hogy a társulások az általuk legfontosabbnak ítélt közös feladatokra szabadabban használják a támogatásokat.¹⁵ Ez a javaslatunk is akkor értelmes rendszerszerűen, ha a normatív állami támogatás jogcímrendszere leegyszerűsödik. Ennek feltétele az úgynevezett ágazati törvények – sokszor elhatározott – érdemi egyszerűsítése.

¹⁴ Perger 2008: 50. old.

¹⁵ Perger 2008: 35. old.

A közszolgáltatási rendszerek és az ehhez kapcsolódó finanszírozási struktúrák megváltoztatására vonatkozó javaslatok

A többcélú kistérségi társulások számára előírt, fakultatívan választható 18 feladatkörnél bővebben és a városiasodás mértékéhez igazodva differenciáltan kell meghatározni a nagyvárosi térségi társulásban kötelezően ellátandó feladatokat, amelyekhez speciális térségi normatívában kell a feladatok ellátásának feltételeit biztosítani az alkotmányos szabályokkal összhangban.

A többcélú kistérségi társulásról szóló törvény a társulások ösztönzését célozza meg azzal, hogy a fakultatívan választható 18 kistérségi szolgáltatásból szűk körben (négyféle együttműködési forma esetében) kínál direkt ösztönző támogatást. Az agglomerációs nagyvárosi térségekben azonban a kapcsolatok a felkínált együttműködési formáknál sokrétűbbek, illetve a városiasodás mértékétől függően eltérő funkciókat valósítanak meg. Ezért a városkörnyéki társulás kötelező feladatainak speciális és differenciált szabályozásával egy valós költségeken alapuló normatív finanszírozási rendszer kapcsolható össze, ami elismerné a nagyváros többletterheit a spill-over hatás kezelésének felvállalásában.¹⁶ A normatív finanszírozási feltételeken túl a törvény alapján kötelezően megalakítandó városkörnyéki társulások számára biztosítani kell a saját forrás megteremtését is. Fontos volna bevezetni ennek érdekében a társulás tagjai közötti horizontális adómegosztást.

A közigazgatási és önkormányzati rendszer korszerűsítésére, illetve az igazgatásszervezési és területpolitikai kormányzati intézkedésekre vonatkozó javaslatok

A kutatás során született tanulmányok alapján a nagyváros és térsége sajátosságait kifejező, a közigazgatási és önkormányzati rendszer *mérsékelt* átalakításával összefüggő, illetve az igazgatásszervezési és területpolitikai intézkedéseket tartalmazó javaslatok az alábbi területekre koncentrálnak:

- a területfejlesztési törvény módosítása,
- a differenciált feladatok normatív finanszírozási rendszerének átalakítása,
- az államigazgatási feladatrendszer korszerűsítése és egyszerűsítése,
- a többcélú kistérségi rendszer korrekciója,
- a regionális operatív programok következő akcióterve tartalmi elemeinek módosítása.

A területfejlesztési törvény módosítására vonatkozó javaslatok

A területfejlesztési törvényt ki kell egészíteni a településfejlesztés és településrendezés szabályaival, s ehhez igazodva kell meghatározni az egyes térségeknek (a régióknak, a megyéknek, a kiemelt térségnek, a kistérségnek és ezen belül a városkörnyéknek)¹⁷ a településfejlesztésben és a területfejlesztésben betöltött szerepét. A városkörnyék esetében

¹⁶ Varga I. 2006: 64., 78. old.

¹⁷ Vö. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 5. § e)–i) pontjaival.

differenciáltabban kell meghatározni a nagyvárosi térségek funkcióját a városhierarchiában elfoglalt helyük figyelembevételével. Azokban a kistérségekben, ahol a városkörnyék központja nagyváros (megyei jogú város) a kistérségi fejlesztési tanácsnak a törvény kötelezően írja elő, hogy együttes koncepciót és programot fogadjon el a városkörnyékre kiterjedően a szolgáltatásokra és az infrastruktúra-fejlesztésekre.

A területfejlesztési törvény eleve szétbontja a településfejlesztés és a területfejlesztés szabályozását azzal, hogy a településfejlesztésre és a településrendezésre külön törvény rendelkezéseit tartja irányadónak.¹⁸ A területrendezés egyes elemeinek szabályozására az épített környezet védelméről szóló törvény részleges kísérletet tesz, de a településfejlesztésről mind a mai napig nem született külön törvény. Ez pedig zavart okoz a két szakpolitika összehangolt érvényesítésében és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer működésében, így különösen a nagyvárosok többcélú kistérségi társulásainak keretei között. A kistérségi társulások nem az Európai Unió regionális politikájának hazai végrehajtásához kapcsolódó klasszikus területfejlesztési feladatokat látják el, hanem a településfejlesztési feladatok összehangolását. A kistérség nem önálló területfejlesztési szint, de a területfejlesztés szempontjából fontos fejlesztési alapegység, a nagyvárosok esetén pedig fejlesztési hatásokat kisugárzó központ lehet. A jelenleg lehatárolt kistérségek ezeket a szempontokat szinte egyáltalán nem veszik figyelembe.¹⁹

A területfejlesztési törvény használja a városkörnyék kifejezést, ezzel jelölve a városközpontú kistérségeket mint a fejlesztések összehangolására kialakult önszerveződő területi egységeket²⁰, de ezen belül nem differenciál a városközpontú kistérségek között a városiasodás különböző fokai és a városkörnyék központját jelentő város funkciói (városhierarchiában elfoglalt helye) alapján. Amennyiben a megyei jogú városi jogállás megszüntetésére vonatkozó javaslat nem talál kedvező fogadtatásra, akkor a megyei jogú városok között a feladatkörök és a funkciók alapján kijelölhetők azok, amelyek regionális, megyei, illetve városkörnyéki funkciókkal rendelkeznek, s ezt a feladatok és hatáskörök meghatározásánál is figyelembe lehet venni a szabályozás során. Ezzel összhangban a területfejlesztési törvény az agglomerációval rendelkező nagyvárosok esetében – hasonlóan a budapesti agglomerációhoz és a balatoni térséghez – elismerhetné kiemelt térségként a nagyvárosi térséget, ahol a törvény lehetőséget adhatna térségi tanács megalkotására.²¹

Azokban a kistérségekben, ahol a városkörnyék központja nagyváros (megyei jogú város) a törvény kötelezően nem írja elő a kistérségi fejlesztési tanács számára, hogy együttes koncepciót és programot fogadjon el városkörnyékre kiterjedően a szolgáltatásokra és az infrastruktúra-fejlesztésekre. Ehelyett a városközpontot és a környező településeket érintő fejlesztésekre külön koncepció és program elfogadását teszi kötelezővé, ami nehezíti a városkörnyéki kistérség térségfejlesztési funkciójának betöltését, különösen az agglomerációval, agglomerálódó térséggel és településegységgel rendelkező nagyvárosok esetében.

18 Vö. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 1. § (3) bekezdésével.

19 Perger 2008: 45. old.

20 Vö. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. 5. § g) pontjával.

21 Szegvári 2008/b.

A differenciált feladatok normatív finanszírozási rendszerének átalakításával kapcsolatos javaslatok

A többcélú kistérségi társulások számára előírt, fakultatívan választható 18 feladatkörnél bővebben és a városiasodás mértékéhez igazodva differenciáltan kell meghatározni a nagyvárosi térségi társulásban együttműködéssel megvalósítható feladatokat, s valamennyi vállalt feladat esetében garantálni kell a törvényben az ösztönző támogatást a központi költségvetés által.²²

Az egyik háttér tanulmány²³ felveti annak kérdését, hogy a pénzügyi ösztönzés mennyire alkalmas eszköz a méretgazdaságos feladatellátás kikényszerítésére. A jelenlegi szabályozási rendszer logikáját követő kistérségi normatív támogatási technika szerint a támogatást lehívhatják olyan társulások is, ahol a feladatellátás érdemi részében semmi nem változott, tehát tényleges hatás nincs. A városkörnyéki társulás együttesen vállalt feladatainak speciális és differenciált szabályozásával valós ösztönző rendszer alakulna ki, amely nem gátolná a nagyvárost a térségi feladatok „erőn felüli” felvállalásában.

Szükséges, hogy a városkörnyéki térség számára külön kiegészítő normatívát biztosítson a törvény azokra az esetekre, amikor a térségbe tartozó önkormányzatok (mikrotérségre kiterjedő) egy része horizontális megállapodást köt többletfeladatok ellátására, vagy arra tekintettel, hogy a kistérségi lehatárolás korrekciója elmarad a tényleges agglomeráció határán túlnyúló kistérségekben. A nagyvárosok közül elsősorban a tényleges agglomerációval rendelkezők és a potenciális régióközpontok nyújtanak a városkörnyék határain túli területekre is szolgáltatásokat, s az erre alapozó együttműködést a kiegészítő normatíva ösztönözhetné. Úgy gondoljuk, hogy a forrásszabályozási rendszer egyszerűsítése bármely forgatókönyv esetén szükséges. A normatív támogatási jogcímekek számának csökkentése mellett a feladatfinanszírozás helyett továbbra is saját erő fenntartását tartjuk kívánatosnak a kötelező feladatok ellátásában. A jelenlegi forráshiányos kör esetében e szükséges „saját erő” a korábban említett kiegyenlítés biztosíthatná. A különböző spill-over-ek kezelését egy a feladatcsoporthoz kötött térségi normatívarendszer tudja kezelni.

Az államigazgatási feladatrendszer korszerűsítésével és egyszerűsítésével kapcsolatos javaslatok

A nagyvárosok esetében a többcélú kistérségi társulások keretében ellátandó államigazgatási feladatok megszervezését indokolt mikrotérségekben kialakítani, figyelemmel a nagyvárosok közigazgatási körzetközponti szerepére.

A kutatás igazolta, hogy az államigazgatási feladatok közül a tömegesen előforduló, nagyobb szakértelmet igénylő, és települési vagy körjegyzőségi szinten nem feltétlenül ellátandó feladatok megszervezését alapvetően nem a kistérségi határokhoz kell igazítani. A közlekedési helyzet és az ellátandó lakosság számának függvényében kell kialakítani ezeket a közigazgatási szolgáltatásokat. Miután ezekhez az igazgatási szolgáltatásokhoz

22 Vö. a települési önkormányzatok többcélú társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 2. § (1)–(2) bekezdésével.

23 Schneider – Vigvári 2008.

spill-over hatás nem kapcsolódik (bárki igénybe veheti őket, nem csak a környező települések) a nagyvárosi agglomerációk egységes kezelése sem szükséges.

Az Államreform operatív programban szereplő cél, a közös közigazgatási szolgáltatóközpontok kialakítása, szintén az okmányirodákra támaszkodik. Az operatív program másik fejlesztési célja, az elektronikus ügyintézés elterjesztése pedig alapvetően enyhíti az államigazgatás területi elérhetőségének problémáját. Az államigazgatási feladatokkal kapcsolatban több tanulmányban megfogalmazódott: nincs szükség arra, hogy a nagyvárosokat az egyéb körzetközpontoktól eltérően, speciálisan kezeljék.²⁴

A többcélú kistérségi rendszer korrekciójával kapcsolatos javaslatok

A jelenlegi kistérségi lehatárolást korrigálni kell azokban az esetekben, ahol a területfejlesztési-statisztikai kistérség határa eltér a városkörnyék valóságos térségétől. Azokban az esetekben, amikor a nagyváros agglomerációjába vagy településegységébe tartozó önkormányzatok „kilógnak” a kistérségből, feltétlenül indokolt a korrekció, és a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény mellékletének módosítása.

Korrekcióra és összhangbahozatalra szorul a területfejlesztési törvénynek és a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvénynek a kistérségi társulásokra és a kistérségi területfejlesztési tanácsokra vonatkozó szabályozása, oly módon, hogy a nagyvárosokkal működő területfejlesztési tanácsok „szigorúbb” szabályozását a kistérségi tanácsok működésére is ki kell terjeszteni, s lehetővé kell tenni speciális társulási formák létrehozatalát az úgynevezett funkcionális nagyvárosi térségekre a városiasodás mértékéhez és funkcióihoz igazodva.

A két törvény ellentmondásos szabályozása az empirikus kutatások tapasztalatai alapján²⁵ is akadályozza a nagyváros valós együttműködését a térségi önkormányzatokkal, s a tényleges térségi szerepkörök felvállalására sem ösztönző a nagyváros részéről, ezért a területfejlesztési törvény „szigorúbb” (a nagyvárosok érdekelttségét jobban garantáló) szabályozási rendszerének átvétele indokolható a kistérségi társulások működési szabályait illetően.

A jelenlegi többcélú kistérségi társulási rendszer, amely nem illeszkedik a nagyvárosi térségek valós térszerkezetéhez, és amely alapvetően az elaprózott települési önkormányzati rendszer problémáinak orvoslására, valamint a kistelepülések lakóinak megfelelő szintű ellátása érdekében jött létre, semmiképpen nem alkalmas arra, hogy a nagyvárosi térségek területfejlesztési problémáit kezelje. Tekintettel arra, hogy nem minden megyei jogú városunk körül alakult ki ilyen szervesen összetartozó övezet, ezért a speciális szabályozást nem érdemes egységesen az összes megyei jogú városunk térségére kiterjeszteni.

A regionális operatív programok következő akciótervei tartalmi elemeinek módosítására vonatkozó javaslatok

A városkörnyék együttes fejlesztését szolgáló területpolitikai intézkedések körében javasolható, hogy a ROP következő akcióterveinek előkészítésénél az EU-forrásokból is

²⁴ Perger 2008: 42–43. old.

²⁵ Zsugyel 2008.

támogatható célok között jelenjenek meg a nagyvárosi térség fejlesztésére szolgáló célok is a jelenlegi „városfejlesztési” célok mellett. A jelenlegi, 2007–2008 közötti tervidőszakra vonatkozó ROP-akciótervek preferálják az úgynevezett városrehabilitációs programok keretében született településfejlesztési tervek megvalósulását, de a kistérség egészére elkészülő területfejlesztési koncepciók és programok megvalósítását jelentősen segíthetné és a városkörnyék térségi fejlesztését támogathatná a „várostérségi” fejlesztési támogatások beépítése a 2009–2010 közötti időszak akcióterveibe.

A területfejlesztési törvény használja a kedvezményezett térség fogalmát, amittől megkülönbözteti a hátrányos helyzetű térségeket. Tekintettel arra, hogy az agglomerációs nagyvárosi térségek tudatos területpolitikai fejlesztésekkel tölthetik be igazán a regionális szerepkörüket, ezért indokolt lenne az ágazati és a területi támogatások esetében a nagyvárosi térséget is kedvezményezett térségként megjeleníteni, és speciális eszközökkel támogatni.

IRODALOM

- Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
 A 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
 A 97/2005. (XII. 25.) OGY. sz. határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
 A H/17245. számú országgyűlési határozati javaslat Erd város megyei jogú várossá nyilvánításáról
 Új Magyarország fejlesztési terv (2007)
 Új Magyarország fejlesztési terv, akciótervek (2007–2008)
 Ambrus Zoltánné – Kissné Majtényi Mónika – Kólyáné Sziráki Ágnes – Malakuczné Póka Mária (2008): Nagyvárosok összehasonlító vizsgálata. Területi Statisztika, 2008/2
 Arendt, Lipjhardt (1984): Democracies Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries. Yale University Press, New Haven and London
 Ágh Attila (2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve: A szinergiák éneke. Első változat. Budapest
 Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2004): Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. IDEA MKI, Budapest
 Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2003): Kistérségi közigazgatás. IDEA MKI, Budapest
 Bajmócy Péter (2006): A hazai szuburbanizációs folyamatok trendjei 2000 után
 Bajmócy Péter (2001): A szuburbanizáció motivációi Magyarországon. In: A földrajz eredményei az új évezred küszöbén. Szeged
 Barta Györgyi (2005): Nemzetközi funkciók. Munkamegosztás a hét nagyváros között Magyarországon. Falu–Város–Régió, 2005. 3–4
 Barta Györgyi – Beluszky Pál (szerk.) (1999): Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban. Regionális Kutatási Alapítvány, Budapest
 Bekényi József – Barabás Zoltán – Deák László – Kópiás Bence – Novák Nóra – Pintérmé V. I. – Vass György (2005): A többcélú kistérségi társulások megalakulásának és működésének tapasztalatai
 Bekényi József – Pintérmé Vig Ilona (2004): A települési önkormányzatok kistérségi együttműködése. Önkormányzati Hírlévlél, 14–15
 Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh Jenő (2003): A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes koncepció – vitaanyag). In: Kistérségi közigazgatás (Szakértői tanulmányok). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
 Beluszky Pál – Győri Róbert (2006): Ez a falu város! Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata és következményei 1990 után. Tér és Társadalom, 2006/2
 Beluszky Pál – Győri Róbert (2004): Fel is út, le is út... (Városaink településhierarchiában elfoglalt pozícióinak változásai a XX. században). Tér és Társadalom, 2004/1
 Beluszky Pál – Győri Róbert (2003): Kutatási beszámoló „A magyarországi városállomány általános jellemzői” c. NKFP-témáról. Budapest
 Beluszky Pál (2000): Adalékok a városhálózat 1990 utáni átalakulásához. In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk.: Horváth Gyula – Rechnitzer János). MTA RKK, Pécs
 Bércesi Ferenc (2003): A nagyvárosok helye, szerepe és funkciója, valamint környezetével való kapcsolata a kistérségek szemszögéből. Tanulmány, IDEA „A nagyváros és környéke” projekt. Budapest
 Bíró Péter – Molnár László (2004): A kistérségi szintű relatív fejlettség meghatározása. Területi Statisztika, 2004/6
 Bognár Zoltán (2003): „A nagyváros és környéke” projekt, összefoglaló tanulmány. IDEA
 Bristol Accord (2005): Elérhető: http://www.odpm.gov.uk/pub/523/BristolAccordConclusionsofMinisterialInformalMeetingonSustainableCommunitiesinEb_id1162523.pdf
 CLRAE (2002): Európa Tanács mellett működő Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa Régiók Kamarája: Ajánlás a magyarországi regionális demokrácia állapotáról. In: ÖNKORMÁNYZAT 2002. július–augusztus
 Czebe Jenő (1941): A magyar önkormányzati jog. A szerző kiadása, Budapest
 Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (szerk.) (2006): Agglomerációk és szuburbanizálódás Magyarországon. Savaria University Press, Szombathely

- Csatári Bálint* (2000): A magyarországi kistérségek vidékiségekritériumai. In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk: Horváth Gyula – Rechnitzer János). MTA RKK, Pécs
- Daróczi Etelka* (1999): Ki a fővárosból – változások Budapest és az ország vándorforgalmában
- Dövényi Zoltán – Kovács Zoltán* (1999): A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környékén. Földrajzi Értesítő, 1999/1–2
- Dudás Ferenc* (2006): A nemzeti közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Térben. In: Kistérségi tervezési módszertan (szerk.: Németh Jenő). BM – MKI, Budapest
- Dudás Ferenc* (2005): A közigazgatás teljesítőképességének növelése a kistérségi törekvések tükrében
- Endrei Dóra – Sohár Endre* (2006): A pécsi kistérség egészségügyi és szociális közfeladatainak közös ellátása. Kézirat
- Erdei Ferenc* (1972): Város és vidéke. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest
- ESPON (2007): European Spatial Planning Observation Network: Study on Urban Functions. 1. 4. 3. Luxembourg Elérhető: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_1448/tender_1.4.3.pdf
- ESPON (2006/a): „The Role of Small and Medium-Sized Towns” /SMESTO 1. 4. 1. Final Report. Luxembourg
- ESPON (2006/b): European Spatial Planning Observation Network: Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities. Atlas. Luxembourg
- ESPON (2005): „Potentials for polycentric development in Europe” 3. 1. 1. Final Report, Luxembourg
- ESPON (2004): European Spatial Planning Observation Network: The Role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development. 1. 1. 1. Luxembourg
- European Commission (2006): Thematic Strategy on the Urban Environment. COM (2006) Elérhető: <http://ec.europa.eu/>
- European Commission (2005): Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez. COM (2005) Elérhető: <http://ec.europa.eu/>
- Faluvégi Albert* (2004): Kistérségeink helyzete az EU küszöbén. Területi statisztika, 2004/5
- Faragó László* (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom, 2006/2
- Gazsó István – Zsugyel János* (2008): Statisztikai elemzés a nagyvárosi kistérségek helyzetéről. Kézirat – Esettanulmány II. Készült a ROP 3. 1. 1. program „A nagyváros és környéke sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt keretében
- Gergyák Ferenc* (2003): A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. Magyar Közigazgatás, 2003/11
- Goldmann Róbert – Kaló Róbert* (2005): A kistérségek településszerkezeti tipizálása. Kézirat
- Grósz András – Rechnitzer János* (szerk.) (2005): Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon. MTA RKK, Pécs–Győr
- Hahn Csaba* (2004): A térségi fejlődést befolyásoló tényezők. Területi Statisztika, 2004/6
- Hoffman István* (2005): A közszolgáltatások nyújtása az ezredfordulón – különös tekintettel a kistérségi szolgáltatásokra. Kézirat
- Horváth M. Tamás* (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA-program, MKI, Budapest
- IKM (2006): Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland Die Kohesionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, IKM-Verband Region Stuttgart. Elérhető: http://www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme-Cohesion%20Policy%20and%20Cities%20060216.pdf, (Letöltés 2006. 10. 10.)
- Ivancsics Imre* (2006): Az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának hatása a területi államigazgatási szervekre. IDEA-tanulmány
- Izsák Éva* (1999): A települési sorrend megváltozása a szuburbanizációs index alapján a budapesti agglomerációban. In: Földrajzi Értesítő, 1–2
- Kéki Zoltán* (2003): A nagyváros és környéke. IDEA-tanulmány, „A nagyváros és környéke” projekt
- Koós Bálint* (2007): A szuburbanizációs folyamat a magyar gazdaságban Közgazdasági Szemle, 2007. április
- Kovács Flórián László* (2004): A kistérségek szerepe a területfejlesztésben. Területi Statisztika, 2004/5
- Kovács Katalin* (2003): Az EU-s felvételnél hatása a kistérségi rendszer működésére. Pécs
- Kovács Katalin* (1999): A szuburbanizációs folyamatok a fővárosban és a budapesti agglomerációban. Pécs
- Kovács Róbert – Varga Ötvös Béla* (2007): Többcélú kistérségi társulások megalakulásának tapasztalatai: Kutatási beszámoló, Budapest
- Kovács Róbert* (2003): A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája – a szuburbanizáció példáján, Budapest térségében. PHD-értekezés
- Kovács Tibor – Tóth Géza* (2003): Agglomerációk, településegységek a magyar településrendszerben. Területi Statisztika, 2003/4
- Kovács Zoltán* (szerk.) (1999): A szuburbanizáció jellemzői a budapesti agglomerációban (esettanulmányok). In: Földrajzi Értesítő, 1–2
- Kuruczai Csaba* (1998): A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája előlétele és elfogadott változata főbb rendelkezései. Magyar Közigazgatás, 1998/6
- Lábadyné Csaba Anikó* (2004): A nagyvárosi kistérség szerveződésének speciális vonásai. IDEA
- Lengyel Imre* (2007): Fejlesztési pólusok mint a tudásalapú gazdaság kapuvárosai. Magyar Tudomány, 2007/6
- Lengyel Imre – Rechnitzer János* (2000): A városok versenyképességéről In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk.: Horváth Gyula – Rechnitzer János, MTA RKK, Pécs
- Lőcsey Hajnalka* (2004): A vidéki városi agglomerációk fejlődési pályája. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok, 2004/24
- Matolcsy György – Cizmádia Norbert – Csordás László* (2007): A magyar gazdaság térszerkezeti változásai. Polgári Szemle, 2007. november
- Mészáros Rezső* (1993): Szeged elővárosi fejlődése. Háttér tanulmány, MTA RKK, Békéscsaba

- METREX (2005): Towards a Polycentric Metropolitan Europe, Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas
- METREX (2004): Towards European Urban Balance, Discussion Note 1 from a workshop held in London 22–23 April 2004, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas
- MKRO (2006): Ministerkonferenz für Raumordnung /33. – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin, 2006. 06. 30. Elérhető: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf, (Letöltés: 2006. 11. 08.)
- MTA RKK (2002): A magyar területfejlesztési gyakorlat tudományos megalapozása. (Tájékoztató az Országos Területfejlesztési Tanácsnak), Pécs
- Nagyrónai László (2006): Kistérségi tervezés a közoktatásban. In: Kistérségi tervezési módszertan (szerk.: Németh Jenő). BM – MKI, Budapest
- Németh Jenő (szerk.) (2005/a): Kistérségi Tervezési Módszertan. IDEA
- Németh Jenő (szerk.) (2005/b): Kistérségi módszertan. (A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai.) IDEA MKI, Budapest
- Németh Jenő (szerk.) (2004a): Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003–2004. évi modellkísérletek összegző tanulmányai. BM IDEA-programja, MKI, Budapest
- Németh Jenő (szerk.) (2004b): Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár. BM IDEA-programja, MKI, Budapest
- Németh Jenő (2001): A kistérségi (városkörnyéki) igazgatás helye a közigazgatás rendszerében. Területi Statisztika 2001. január
- Nyikos Györgyi – Horkay Nándor – Péti Márton (2006): Területfejlesztés és kistérségi tervezés. In: Kistérségi tervezési módszertan (szerk.: Németh Jenő). BM – MKI, Budapest
- OECD (2008): Reforms for Stability and Sustainable Growth
- Orova Márta (2006): A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. Kézirat
- Pap Norbert (2004): A kistérségek helye, szerepe Magyarországon a 21. század első évtizedében. Tér és Társadalom, 2004/2
- Perger Éva (2008): Nagyvárosi térségek – kistérségek – nagyvárosi funkciók – kistérségi szerepek. Kézirat – Megalapozó tanulmány. Készült a ROP 3. 1. 1. program „A nagyváros és környéke sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt keretében
- Perger Éva (2006): „Terület- és településfejlesztési ismeretek” köztisztviselői továbbképzési program. Tankönyv (szerk.: Szigeti Ernő) II. 1–4 fejezet Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Perger Éva (2004): A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi régió problémája. In: Horváth M. Tamás (szerk.): „A regionális politika közigazgatási feltételei”. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Perger Éva – Keresztély Krisztina – Králik Miklós (1996): A közveti jellegű önkormányzati funkciók szabályozása. PM-megbízás, kézirat, MTA RKK
- Péteri Gábor (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: Vigvári András (szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ
- Raumordnungsbericht (2005) – A 2005-ös Területfejlesztési jelentés. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. 2005. 05. 09. Elérhető: http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/Raumentwicklung_Deutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern_ppt,templated=raw.property=publicationFile.ppt/ROB2005Kern_ppt.ppt
- Rechnitzer János (2004): A városihálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 2004/9
- RePUS (2007) /Regional Polycentric Urban System Project, INTERREG IIIB, Final Report
- Schneider Gábor – Vigvári András (2008): Kiindulópontok a városi kistérségek vizsgálatához. Kézirat – Esettanulmány I. Készült a ROP 3. 1. 1. program „A nagyváros és környéke sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt keretében
- Schneider Gábor (2006/a): A városi kistérség és a rurális kistérség fogalmának meghatározása (A nagyvárosi kistérségek integrált feladatai). Munkaanyag. Magyarország 2015 intézményi munkacsoport, 2006. június
- Schneider Gábor (2006/b): A városi és rurális kistérség fogalmának a meghatározása. A nagyvárosi kistérségek integrált feladatai. IDEA
- Somlyódy Péter (2007): A közszolgáltatás-szervezés racionalizálásának technikai a nemzetközi gyakorlatban. Prezentáció. Az „Aprófalvak és aprófalvai esélyegyenlőségéért” c. NKFP-kutatás záró konferenciája, Budapest 2007. november
- Somlyódy Péter (2006): Nemzeti várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus-konceptiója. Tér és Társadalom, 2006/4
- Somlyódy Péter (2003/a): Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Somlyódy Péter (2003/b): A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában. Pécs
- Somlyódy Péter (2001): A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében, Magyar Közigazgatás, 2001. március
- Süli-Zakar István (1996): Debrecen gazdaságának és településszerkezetének történeti földrajza. In: Tanulmányok Debrecen városföldrajzából II. Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem Társadalomföldrajzi Tanszék
- Szabó Gábor (szerk.) (1996): Város és vonzáskörzete. ÖN-KOR-KÉP, Budapest
- Szegvári Péter (2008/a): A kistérségek szerepe a településfejlesztésben és a közszolgáltatások megszervezésében – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás? In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (szerk.: Kukorelli István). ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék, Rejtjel Kiadó, Budapest
- Szegvári Péter (2008/b): Összegező következtetések és javaslatok. Kézirat – Zárótanulmány. Készült a ROP 3. 1. 1. program „A nagyváros és környéke sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt keretében
- Szegvári Péter (2006): Államreform és területfejlesztés. A Falu, 2006, Tél

- Szegvári Péter* (1994): Többségi és (vagy) konszenzusos demokrácia. Társadalmi Szemle, 1994/2
- Szente Zoltán* (2001): A regionális önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei. Régió, Közigazgatás, Önkormányzat – Magyar Közigazgatási Intézet
- Szentirmai László* (2005): Az oktatási feladatok ellátásának tapasztalatai a kistérségben. Várható változások a feladatellátási formákban
- Szigeti Ernő* (2006): A magyar államszervezet működésének térszerkezeti keretei. Munkaanyag, kézirat. Budapest, 2006. szeptember
- Szigeti Ernő* (2002): Község, város, jogállás (A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Szirmai Viktória* (2007): A magyar nagyvárostérségek társadalmi jellegzetességei, Magyar Tudomány, 2007/6
- Szirmai Viktória* (2004): Globalizáció és a nagyvárosi tér társadalmi szerkezete. Szociológiai Szemle, 2004/4
- Timár Judit* (2006/a): Az agglomerálódástól a szuburbanizációig: Tértermelés a poszt-szocialista Magyarországon. Pécs
- Timár Judit* (2006/b): Városiasodás és szuburbanizáció. In: Tér – társadalom – kultúra (szerk.: Török József). VII. Köz művelődési nyári egyetem, kiadvány. Szeged, 2005
- Timár Judit – Váradi Mónika* (2000): A szuburbanizáció egyenlőtlen fejlődése az 1990-es évek Magyarországon. In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk.: Horváth Gyula – Rechnitzer János). MTA RKK, Pécs
- Timár Judit* (1999): Elméleti kérdések a szuburbanizációról. In: Földrajzi Értesítő, 1999/1–2
- Timár Judit* (1994): Az alföldi urbanizáció sajátosságai. Kandidátusi értekezés, Békéscsaba
- Torma András* (2004): Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2004. december
- URBACT* (2007): Prezentációs broszúra. Elérhető: http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/PresentationBrochure_EN_Jan08.pdf, (Letöltés: 2008. 04. 05.)
- Urban Audit* (2004): Urban Audit Perception Survey: Local perceptions of quality of life in 31 European cities Elérhető: <http://www.urbanaudit.org/UAPS%20leaflet.pdf>, (Letöltés: 2006. 10. 16.)
- Varga István* (2006): Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseiről. In: Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság (szerk.: Vigvári András) IDEA, MKI
- Varga István* (2005/a): A nagyvárosi térségek és agglomerációk összefüggései. Kézirat, IDEA-Program
- Varga István* (2005/b): A nagyvárosi agglomerációk hatása a kistérségi szerveződések alakulására. Tanulmány, Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja (IDEA), Pécs
- Varga István* (2003): (Nagy)városok és (kis)térségeik. Tanulmány, IDEA „A nagyváros és környéke” projekt
- Varga Sándor* (2004/a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. I. Pénzügyi Szemle, 4
- Varga Sándor* (2004/b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. II. Pénzügyi Szemle, 5
- Verebélyi István* (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. Magyar Közigazgatás, 9–11
- Verebélyi Imre* (1996): A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete. Magyar Közigazgatás, 4
- Verebélyi Imre* (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. Magyar Közigazgatás, 2
- Vigvári András* (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Tér és társadalom, 1
- Vigvári András* (2007): Fiskális politikai csodafegyver? Pénzügyi Szemle, 2007. 3–4
- Vigvári András* (2006/a): A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer. In: Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Belügyminisztérium IDEA-Program, Magyar Közigazgatási Intézet
- Vigvári András* (2006/b): A leggyengébb láncszem. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In: Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új Mandátum Kiadó
- Vigvári András* (2006/c): A magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető új utat lehetséges forgatókönyve. In: Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új Mandátum Kiadó
- Vigvári András* (2006/d): Önkormányzati reformok, de hogyan? Fejlesztés és Finanszírozás, 2
- Vigvári András* (2006/e): A közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. Pénzügyi Szemle, 2
- Vigvári András* (2006/f): Finanszírozási reform vs. Feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. Magyar Közigazgatás, március–április
- Vigvári András* (2005/a): Forrásabszorpció és forrásszabályozás. In: Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. BM IDEA-program, 2005
- Vigvári András* (2005b): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÓV Üzleti Kiadó Kft.
- Virág Rudolf* (2005): A területfejlesztési funkció működésének értékelése a kistérségi rendszerben
- Zsugyel János* (2008): A nagyvárosi kistérségek. Közszolgáltatási feladatok ellátásra vonatkozó kérdőívek kiértékelésének eredményei. Kézirat – Esettanulmány III. Készült a ROP 3. 1. 1. program „A nagyváros és környéke sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt keretében
- Zsugyel János* (2007): A magyarországi kistérségek jövedelemtermelő és finanszírozó képességének alakulása 1996 és 2003 között, Területi Statisztika, 2007/2

Kulcsszavak: nagyváros, városkörnyék, kistérség, közigazgatás, feladatellátás, spill-over hatás.

Resume

Hungarian local government system is to be reformed. A slow, hidden change began, but the undifferentiated task responsibility of municipalities remains the base of all new constellations. The team reports on a complex approach to a small but special group of municipalities, the „big cities” or cities with county rights. The summarized paper of their report demonstrated that these cities and their interactions with their surroundings need a fully new legal and financial normative context.