

## A szuburbanizáció hatása az önkormányzatokra

KOVÁCS RÓBERT<sup>1</sup>

### Bevezető

Bár a szuburbanizáció jelensége a nemzetközi és a hazai szakirodalomban egyaránt népszerű téma, mégis sok a nyitott kérdés hazai megnyilvánulásaival kapcsolatban. Jelen tanulmányban a szuburbanizációnak az önkormányzatok pénzügyeire gyakorolt hatásával foglalkozunk. A kérdés az, hogy mi az önkormányzatok „egyenlege” a szuburbanizáció következtében, annak fényében, hogy a fővárost elhagyók miként osztják meg életterületüket Budapest és az új otthonuk között.

A szuburbanizáció folyamata egyszerre több önkormányzatot érint, miközben a jelenleg érvényes önkormányzati finanszírozás nincs feltétlenül tekintettel az ilyen típusú, viszonylag bonyolult társadalmi formációkra, és nincs megoldva a több települést is érintő problémák kezelése sem (különösen, ha nem ugyanabban a megyében vannak). Mindennek következtében az agglomerálódási folyamatnak van néhány közismert és kevésbé nyilvánvaló mellékkövetkezménye, ilyenek pl. az alábbiak:

1. A szuburbanizáció az általa érintett térségekben növekvő szegregációhoz vezet, egyrészt azokon a területeken, ahonnan a kifelé törekvők elköltöznek, másrészt ott, ahová érkeznek.

2. Amennyiben a növekvő szegregáció folyamatában kialakuló homogén övezetek egybeesnek az önkormányzatok adminisztratív határaival, úgy finanszírozási nehézségeket okozhat, ha a társadalmilag hátrányos helyzetek egy adott övezetben kumulálódnak.

3. Budapest esetében a főváros belső kerületeit érintheti a folyamat kedvezőtlenül. Ide egyre inkább csak a nehéz anyagi helyzetű lakosok telepednek le, és az épületek állapota is rendkívül leromlott, amit a lakosok önerőből felújítani nem képesek. A folyamatot jelzi, hogy ez az a terület, ahol az ingatlanárak – a kevés rehabilitált tömb kivételével – az elmúlt évek során a legtöbbet veszítettek reálértékükből. Ennek terheit végeredményben az önkormányzatok viselik.

4. A fővárosi belső gyűrű lehet ugyanakkor az egyik olyan övezet, ahol a kiköltözők dolgoznak és igénybe veszik az önkormányzatok által támogatott közszolgáltatásokat. Ugyanakkor munkaadójuk itt fizet pl. iparüzési adót, és a helyben igénybe vett más (pl. kereskedelmi) szolgáltatások után jövedelemhez juthatnak a fővárosi önkormányzatok.

A szuburbanizációs folyamatot felgyorsító eseményekről, szintén érdemes szólni. Az egyik ilyen aktus a bérlakás-privatizáció, ami a főváros lakosságának komoly hányada számára – nagyon olcsón – viszonylag jelentős vagyont juttatott. Saját vizsgálataink<sup>2</sup> nem támasztják alá a gyors és robbanásszerű lakás-újraértékesítésre vonatkozó becsléseket, de a főváros lakáspiacán mégis nagyon jelentős arányt értek el a volt bérlakások. A legjobban azok jártak, akik már az 1990-es évek legelején, vagy még korábban megvásárolhatták belvárosi, központi helyen lévő lakásukat, ebben az időszakban az akut irodahiány következtében ugyanis tetemes haszonra tehettek szert. A későbbiekben azonban egyre jobban meg kellett gondolni, hogy mit lehet venni a fogyatkozó nyereségből.

Az agglomerációs övezet telekkínálatába is beavatkozott a rendszerváltás, mégpedig a kárpótlás formájában. Ez jobban elhúzódik, mint a bérlakás-privatizáció, amely már „lecsengett”, és több is a gond a kárpótlási földekkel. A mezőgazdasági művelésre szánt földeket át kell minősíteni, ami

<sup>1</sup> Városkutatás Kft, Budapest

<sup>2</sup> A Városkutatás Kft-ben 1995-ben elvégzett bérlakás panelvizsgálatról van szó.

viszont jelentős befektetést (infrastruktúra kiépítést) tesz előzetesen szükségessé. Mindezen hatásokkal egy decentralizált, a koordináló intézmény szerepét betöltő, középszint nélküli önkormányzati rendszernek kellett szembenéznie.

## Az önkormányzatok helyzete és mozgástere

### *Önkormányzati rendszer – önkormányzati pénzügyek<sup>3</sup>*

Milyen is ez az önkormányzati rendszer? Az 1990-es önkormányzati törvény nyomán minden település önálló önkormányzatiságot kapott a népesség számától függetlenül. (Így ad abszurdum 2 fős önkormányzatok is megalakulhattak és elvileg azonos jogokkal rendelkeznek, mint egy 200 ezres nagyváros.) Súlyos csapást mért a törvény a korábbi rendszer mumusaként számon tartott megyére, amelynek szinte nem is maradtak jogosítványai. Azóta újabb és újabb kísérletekkel próbálnak egy közgazgatási középszintet létrehozni (köztársasági megbízotti rendszer, megyei jogosítványok módosítása, területfejlesztési tanácsok, önkormányzatok közötti együttműködések, társulások stb.). Külön törvény rendelkezett a fővárosról – amely így egy testben lett önálló kerületek független halmaza – és rendelt melléjük egy fővárosi önkormányzatot, ezzel folyamatos hatásköri vitákat okozva, de végső soron működő rendszert teremtve. Az elv mind a megye, mind a főváros esetében a több települést átfogó ügyek intézése.

Témánk szempontjából alapvető fontosságú kérdés annak tisztázása, hogy egy-egy forrás mennyiben kötődik egy-egy ellátandó feladathoz és mennyiben az állandó lakosokhoz vagy a helyi gazdasághoz. Ez a döntő szempont ugyanis akkor, amikor egy lakos elköltözik egy településről (lakóhelyet vált), de élete egy meghatározott részét továbbra is az eredeti településen, azaz munkahelyén tölti.

A jelenlegi önkormányzati rendszerben a helyi hatóságok önállóan működtetik a helyi intézményeket, közszolgáltatásokat. VÁGI Gábor, aki jó érzékkel előlegezte meg a település-finanszírozás módjait (és persze látta problémáit is), a következő finanszírozási lehetőségeket állapította meg (VÁGI G. 1991): Az önkormányzatok egyrészt rendelkeznek a „normatív módon” felosztott, tehát feladatokhoz kötött, egységes (nem érdekérvényesítési képességek szerint egyedileg kiharcolt) elvek alapján elosztott *központi jövedelmekkel*, másrészt rendelkeznek olyan forrásokkal, amelyek a helyben megtermelt jövedelmek alapján járnak (*helyi források*). Egyre inkább beépülnek, bár kezdetől fogva léteztek olyan kifejezetten *kompenzációs jellegű források is*, amelyek a legrászorultabb önkormányzatok megsegítésére szolgálnak. Léteznek a fentiekén kívül még ún. *pályázható források*, amelyek központilag meghatározott fejlesztési célokat szolgálnak, és esetenként még saját erő felmutatását is szükségessé teszik. A jelen tanulmányban a rendelkezésre álló forrásoknak három csoportját különböztetjük meg: központi források, helyi források (ill. az intézmények saját bevételei) és egyéb források, pl. lakossági hozzájárulások<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A jelen tanulmányban az 1995-ös finanszírozási feltételeknek megfelelő állapotokra koncentrálunk. Az ok, hogy a modell első megfogalmazásakor ezek az adatok álltak rendelkezésre. Mindamelllett, hogy az eredményeket ennek ellenére a mai napig érvényesnek érezzük, ez a tény mindenképpen befolyásolja azokat.

<sup>4</sup> Az önkormányzatok költségvetési adatait nem az önkormányzatoknál is megszokott, elsősorban könyveléstechnikai célokat szolgáló formában dolgoztuk fel, hanem az úgynevezett CLF-szerkezetben, amely sokkal inkább megfelel elemzési szempontjainknak.

## Központi források

Az önkormányzati költségvetések – és így a helyi közszolgáltatások – finanszírozásának legfontosabb fedezete az állami támogatás, amelyet az önkormányzatok a központi kormányzattól a működés költségeinek fedezésére kapnak. Ide soroljuk a helyi önkormányzatok normatív állami támogatását, az egyéb állami támogatásokat és bizonyos megosztott forrásokat. Központi működési forrásnak kell tekinteni az államháztartás másik nagyon fontos szektorából, a társadalombiztosítási alapoktól származó támogatásokat is. A központi források aránya az összes működési bevételen belül az 1990-es évtizedben végig 80% körül mozgott. Az elmúlt évek során viszont kis mértékben csökkent a súlyuk. Valójában azonban ez csupán azt mutatja, hogy az önkormányzatok képtelenek voltak pótolni a kieső központi támogatást. A központi működési források reálértéke ugyanis az 1991-es csaknem 1000 Mrd Ft-ról (1997-es értéken számolva) 1997-re 600 Mrd Ft-ra csökkent.

Annak megítéléséhez, hogy milyen súlyt képviselnek ezek a források, segítség lehet, hogy a normatív állami hozzájárulások a helyi költségvetéseken belüli erős súlyvesztésük ellenére még 1996-ban is az önkormányzatok forrásainak 25%-át egynegyedét tették ki (1991-ben még közel 40%-át), a TB-től származó átvett pénzeszközök aránya pedig 15–17% körül mozgott a 90-es években. E két forrás együtt 1991-ben még a működési költségek 70%-ára, 1996–97-ben pedig már csak mintegy felére nyújtott fedezetet. Gyakorlatilag ezek azok a források, amelyek célzottan az önkormányzati feladatok központi fedezetét jelentik.

A mi szempontunkból két fontos dimenzió szerint kell ezeket a központi forrásból származó önkormányzati jövedelmeket felosztani. Az első szempont a felhasználás szabadsága, a másik pedig az, hogy az adott forrásra szerzett jogosultság az állandó népességszámon vagy az ellátáshoz közvetlenül kötődő mutatószámokon alapszik. Az említett normatívák közül pl. a „Településigazgatási, kommunális és sportfeladatok”-ra szolgálót a település állandó népessége, a „Gyermek- és ifjúságvédelmi” célokot szolgálót pedig az ellátottak száma alapján kapja a települési önkormányzat. Sajátos szempontok érvényesülnek az „Üdülőhelyi feladatok”, valamint a „Szociális és gyermekjóléti feladatok” ellátására szolgáló normatívák esetében. Az előbbit a beszedett idegenforgalmi adó kiegészítésként az utóbbit pedig egy olyan, meglehetősen bonyolult képlet alapján kapják az önkormányzatok, amelyben az állandó népesség bizonyos korcsoportjait és bizonyos kiegyenlítő szempontokat vesznek figyelembe. Ezeket a forrásokat a modellben végül is a népességszámtól független források közé soroltuk. A központi forrásoként az intézmények üzemeltetésének támogatására szánt normatívák többségét a 90-es évek elején még az állandó népesség száma alapján kapták az önkormányzatok, mára azonban a normatívákat döntően az intézményekben ellátottak száma alapján folyósítják. 1995-ben a normatívaként szétosztott forrásoknak már csak 25,5%-a járt az állandó lakosok száma (vagy pl. bizonyos korcsoportok taglétszáma, ill. a népességhez kötődő paraméterek) alapján.

A jelen vizsgálat szempontjából a lakosság száma szerinti csoportosítás a fontosabb, hiszen az ellátottak száma és a kapacitások alapján járó támogatásokat mindenképpen megkapja az önkormányzat, míg a népességszám alapján meghatározott források a kiköltözők után értelemszerűen nem járnak. Vagyis amikor a szuburbanizáció hatását elemezzük az önkormányzati gazdálkodásra, egyik kiemelkedő kérdés éppen azoknak a forrásoknak a hatása, amelyek így egyik önkormányzat zsebéből a másikéba vándorolnak, holott a szolgáltatást lehet, hogy továbbra is az előbbi nyújtja.

A megosztott adók (személyi jövedelemadó, gépjárműadó) külön vizsgálatot érdemelnek. Nehéz lenne ugyanis megnyugtatóan akár a központi források közé sorolni őket, akár a helyiek közé. A gyakorlat azt mutatja, hogy az SZJA-t költségvetési támogatásnak, a gépjárműadót pedig helyi bevételnek tekintjük. Ennek az a logikája, hogy az előbbit az APEH (tehát a kormány) az utóbbit pedig a helyi hivatal szedi be, ill. adminisztrálja. A gépjárműadó esetében általános gyakorlat az (ami az SZJA-val kapcsolatban legfeljebb néhány szakember álma), hogy az önkormányzat eltérhet a minimális, központi meg határozott mértéktől, és a különbözet teljes mértékig helyi bevétel. (Ezzel szemben a gépjárműadó minimális mértékének csupán a fele marad az önkormányzatnál, a többi központi bevétel.) Végző soron az SZJA sorsa a meghatározó, hiszen ez a forrás önmagában a helyi költségvetés mintegy 8–12%-át jelentette 1991–97 között, míg a másik az 1%-át sem érte el.

Abból a szempontból, hogy a megosztott adók változása mennyire követi az állandó lakosok helyváltoztatását, a következőket lehet megállapítani: az SZJA két részből áll: egyrészt az állandó lakosok által befizetett adó meghatározott hányada (1995-ben 22%) visszajár a településnek, másrészt pedig egy olyan hányadból (16%) áll, amelyet különböző, kompenzációs logikák alapján osztanak el. (Ez utóbbi pontos változásának kiszámítása nagyon bonyolult feladat. Mint fentebb említettük, ehhez országos adatokra van szükség, erre a jelen modell összeállításakor nem vállalkozhattunk, így a modellben 50%-ban követi a népesség változását.)

## Helyi források

A helyi adók, az illetékek, bírságok szerepe az önkormányzatok bevételei között lassan bár, de növekszik. Az évtized elejének 7–9%-os szintjéről, mára 14–16%-osra növekedett a helyi források súlya a működési költségvetésben. Az egyik legdinamikusabban emelkedő tételt a helyi adók adják, azon belül is az iparüzési adó szerepe növekszik a legjobban.

Az előző fejezetben láttuk, az önkormányzatok az általuk megállapított helyi adók esetében kerülnek a helyi lakosság további terhelésébe. A HEGEDŰS J. és PETERSON, G. vezette kutatócsoport szerint 1994-ben a helyi adóból befolyt bevételek 80%-a származott iparüzési adóból. (PETERSON, G. 1996). Ez azt jelenti, hogy a helyi bevételek sokkal kevésbé függenek a helyi lakosság számától, pénzügyi teherbíró képességétől, mint pl. a megosztott adók (SZJA, gépjárműadó). A helyi adók mindenekelőtt a helyi gazdálkodókat, üdülőket, esetleg gazdasági vagy egyéb melléképületek tulajdonosait célozzák meg. Különleges konstrukció az 1997-ben Budakalászon bevezetett kommunális adó, amely a helyi közmű-(csatorna-)fejlesztés kiegészítéseképpen az abban való részvételt és a rendszeres hiteltörlesztést ösztönzi adómentességgel.

Végül soron ez a helyi adópolitika új szempontokat visz a probléma tárgyalásába, hiszen különös jelentőséget kapnak a helyi bevételekben a vállalkozások, ill. a vállalkozások letelepülése az agglomerációban. Egy kisebb településen, ahol a nagyváros árnyékában és annak piacára építve, de az alacsonyabb telekárakat kihasználva pl. hatalmas kereskedelmi központok jelennek meg, akár meg is oldhatják a helyi költségvetési gondokat. (Budakalász mellett ilyen példa lehet Törökbálint vagy Budaörs esete is, hogy csak a legkézenfekvőbbeket említsük.) A vállalkozások mozgását ugyanakkor a jelen tanulmány csak a lakossági mozgásokkal közvetlen összefüggésben veszi figyelembe.

## Közvetlen lakossági hozzájárulások

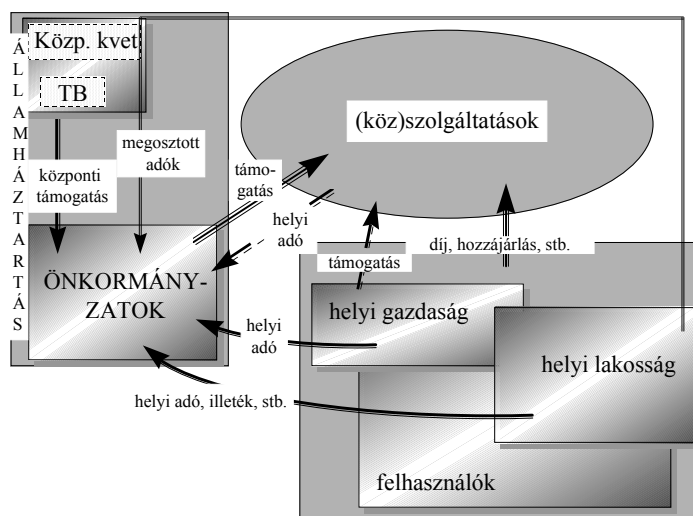
Az intézményi bevételek 1991–1996 között az önkormányzatok költségvetésének mintegy 8–9%-át tették ki. A humán-szociális szférában, amely az önkormányzati működés meghatározó területe, a jövőben sem valószínűsíthető, hogy a lakosság az alapszolgáltatáshoz számottevő mértékben hozzájáruljon. Ezeket mindenképpen a kisebb és/vagy a nagyobb közösség együttes szolidaritása (a központi és/vagy helyi támogatások volumene) tartja fent. Bevételek csak külön szolgáltatásokból és a kapacitások más célokra való felhasználásából (pl. bérbe adásból) származhatnak.

## A helyi gazdaság és a közszolgáltatások

A szuburbanizáció hatása a helyi önkormányzati rendszerre mindenekelőtt a helyi közszolgáltatások központi finanszírozásának deficitje kapcsán merül fel. Hiszen a szuburbanizációval kapcsolatos egyik fontos szempont, hogy a városokból az agglomerációba kiköltöző, feltehetőleg jobb anyagi helyzetű lakosok a továbbiakban „in-

gyen” használják a város szolgáltatásait, amelyeket valójában egyre inkább az ottrekedő szegényebb polgárok tartanak fenn<sup>5</sup>.

Az 1. ábra az önkormányzatok feladatellátását, és annak pénzügyi hátterét igyekszik szintetizálni, vagyis azt hogy hogyan épül fel a helyi gazdaság az önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások köré. A modell elkülönítve ábrázolja az önkormányzat bevételei és kiadásai szempontjából kiemelt tényezőket: egyrészt az államháztartásnak az önkormányzaton kívüli tényezőit, másrészt pedig a helyi lakosságot, ill. a helyi gazdaságot mint adóalanyokat és mint a közszolgáltatások legfontosabb felhasználóit. Az ábra tengelyében az önkormányzatok és a közszolgáltatások állnak. A közszolgáltatások a szuburbanizációs probléma „állatorvosi lovaként”, az önkormányzatok pedig a helyi közintézmények (közvetlen és közvetett) finanszírozásának első számú tényezőiként jelennek meg. A közszolgáltatások finanszírozása döntően az önkormányzatokon keresztül történik, ugyanígy jutnak el az intézményekhez az állami támogatások, amiket az önkormányzatok pótolnak ki (pl. a helyi lakosságra kivetett adókból és egyéb forrásokból).



1. ábra. A helyi gazdaság modellje. A magyarázatot l. a szövegben

Model of the local economy. For explanation see the text

A végső kérdés az, hogy a szuburbanizációs folyamat milyen hatással van az önkormányzatok bevételeire és kiadásaira. Ennek érdekében az önkormányzatoknak a szolgáltatásokkal kapcsolatos pénzügyi mérlegét, majd ismét a bevételi forrásokat kell

<sup>5</sup> A kiköltözők és a városokban, a fővárosban maradók anyagi helyzete, vagy fogyasztási szokásai tekintetében ezen a helyen csak hipotéziseket tudunk megfogalmazni, ezeket speciális vizsgálatoknak kell igazolniuk vagy cáfolniuk.

górcső alá venni. Ezúttal arra koncentrálva, hogy a népességmozgások miként befolyásolják azokat.

Fel lehet fogni a kérdést persze úgy is, hogy a kollektíva csupán a saját költségeihez járul hozzá, és a településhatáron kívül felmerülő (pl. a más településekről a helyi iskolába bejárók után keletkezett) költségeket a központi költségvetés támogatja. Az új önkormányzati rendszer kialakulását követően nagy gondot jelentett, hogy az önkormányzatok utána küldjék eltávozó diákjaiknak a normatívákat. A finanszírozási rendszer első lépésben az állandó népesség száma helyett az ellátottak számát kezdte figyelembe venni, majd 1996–1997-ben fordulat következett be e tekintetben: a normatívák jelenleg már külön támogatásban részesítik az önkormányzatokat, amennyiben szerződéses módon közösen tartanak fenn intézményeket, 1997-től pedig már a bejáró ellátottak után is külön támogatás jár. (A helyi óvodát használó, nem helyi gyerekek után pl. fejenként 9000 Ft kiegészítő forrás illeti a működtető önkormányzatot.) Ezzel az intézkedéssel a korábbi évek konfliktusai részben feloldódnak. Fennmarad azonban az, hogy az önkormányzatok külső forrásai – vagyis a központi támogatások és a közvetlen lakossági, felhasználói hozzájárulások, továbbá az intézmények saját bevételei – nem elegendők e feladatok ellátására.

Mindenképpen élesebben vetődik fel ez a kérdés pl. Budapest a város és a környező települések kapcsolatában, hiszen ezer szállal egymáshoz kötődő településekről van szó. A budapesti agglomerációban több település minden eszközt megragad, hogy odacsábítsa a fővárosiakat. Ilyenek pl. Telki, Budajenő vagy a pesti oldalon Veregyház, Szada. Ugyanakkor vannak olyanok is, amelyek igyekeznek mindent elkövetni a népesség-áradat elkerülése érdekében (pl. Budakalász) és inkább vállalkozások odacsábításával próbálják meg a kedvező fekvésüket költségvetési kiegészítő forrásokra konvertálni. A főváros egyelőre kivár és közben megpróbálja tartalékait mozgósítani.

A szolgáltatások deficitje, vagyis a helyi kiegészítő források szükségessége nagyon sok összetevőtől függ. ILLÉS Iván (1994) fontos megállapítása, hogy az egy főre eső kiadások a települések mérete szerint progresszíven nőnek. A fővárosban és a megyei önkormányzatoknál a legrosszabb a helyzet. Az oktatás területén országosan mintegy 70%-os, az egészségügyben pedig 80–85%-os fedezettséget állapít meg a működési kiadások és a központi források (normatívák, ill. TB-től átvett összegek) összehasonlítása során.

A szuburbanizálódással tovább halmozódhatnak az önkormányzatok feladatfinanszírozással kapcsolatos gondjai. Ez annak ellenére így van, hogy a települések finanszírozási rendszere egyre inkább olyan irányba látszik elmozdulni, amely megoldhatja a területi önrendelkezés és a közszolgáltatások szigorú összekötése következtében keletkezett anomáliákat, és lehetővé válik, hogy presztízs-vesztés nélkül, a kölcsönös anyagi előnyök bázisán összefogjanak a települések. Véleményünk szerint ez az egyetlen út, amely elkerülhetővé teheti a 3000 „önálló köztársaság” kicsinyes háborúskodását csakúgy, mint a 70-es évek városközpontú világának újjáéledését.

## A szuburbanizáció hatása a helyi költségvetésre

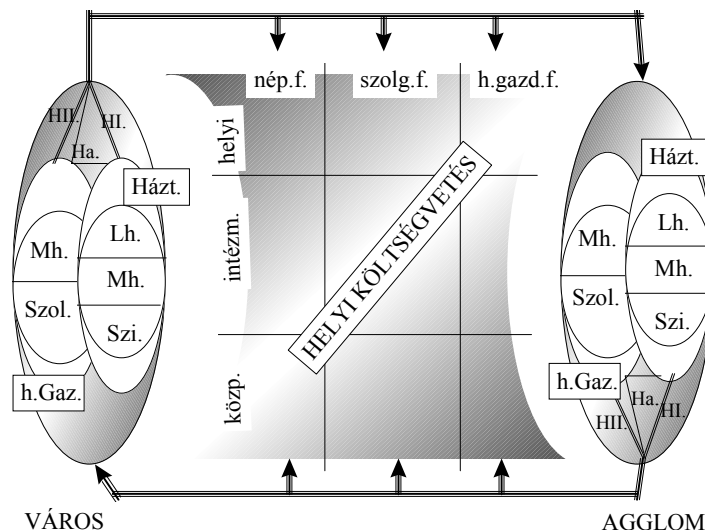
Annak ellenére, hogy sok hazai kutató foglalkozik a szuburbanizációval és ezen belül kiemelten a főváros térségében zajló folyamatokkal, a jelen vizsgálat során nem álltak rendelkezésünkre megbízható adatok arról, hogy mely társadalmi csoportok költöznek ki a városból, és milyenek, ill. hogyan változnak a fogyasztási szokásaik. E tekintetben tehát csupán közvetett adatokra és feltételezésekre lehet támaszkodni. Ezek alapján feltételezhető, hogy a középosztály különböző rétegei költöznek ki legnagyobb mértékben, ők nyerhetnek a legtöbbit (ingatlan ár/életminőség arány vagy a jövedelem kiegészítése tekintetében) egy az agglomerációban elhelyezkedő lakással. Feltételezhető ugyanakkor az is, hogy e kiköltözők jelentős része továbbra is a fővárosban dolgozik, vagyis életét megosztja Budapest és környéke között. A kialakítandó modellnek tehát részben egy ilyen valószínű eset hatását kell megvizsgálnia. Mivel azonban nem tényekről van szó, külön meg kell vizsgálni, hogy mely tényezők milyen mértékben befolyásolják a várható eredményt.

Az általunk készített modell célja, hogy felmérje azt a hatást, amelyet a városból annak agglomerációjába költöző, de a város (helyi támogatásban is részesülő) közszolgáltatásait továbbra is használó lakosok migrációja okoz. A legkevésbé ambiciózus modellnek is törekednie kell tehát a vándorlásoktól függő és azoktól független bevételek pontos elkülönítésére. Ez a jelenleg érvényes finanszírozási rendszerben már önmagában is jelentős kihívást jelent. A 2. ábra sűríti össze azokat az információkat, amelyek alapján a költségvetési modellt összeállítottuk.

### *A modell leírása*

Az elkészített költségvetési modell nem egyetlen önkormányzat adatain alapszik, hanem egy térségre vonatkozik: egyik oldalon a budapesti, a másikon pedig a Pest megyei önkormányzatok összesített költségvetési adatait tartalmazza. Ennek megfelelően gyakorlatilag mindegy, hogy a köz- és piaci szolgáltatások igénybevétele egymással és a lakóhellyel azonos településen történik-e, vagy hogy amikor a munkahely „költözéséről” (az új lakóhelyen új munkavállalásról) beszélünk, akkor végül ténylegesen meg-egyezik-e majd a lakóhely és a munkahely. A becslési eljárásban, azaz a modellben a vízválasztó a város és vidéke, a konkrét esetben Budapest és az agglomeráció (Pest megye) között van.

Ahogy a 2. ábrán, itt is három tényezőt emeltünk ki egy-egy településen belül: ezek az elemek a háztartások (vagy a lakosság), a helyi gazdaság, ill. a helyi önkormányzatok költségvetése. A háztartások esetében három tényezőt különböztettünk meg: lakóhely, munkahely, szabadidő; míg a helyi gazdaság esetében kettőt: a szolgáltatásokat és a munkahelyeket. Összességében azt gondoljuk, hogy egy háztartásnak a városból való elköltözése, elsősorban az agglomerációba, tehát egy közeli kistelepülésre vándorlása a fenti három létező együttes vagy éppen részleges megváltozásán keresztül hat az önkormányzat pénzügyeire: bevételeire és kiadásaira. A fentebb több helyen leírt konfliktus is elsősorban abból adódik, hogy a lakóhely és a munkahely szétválásával a



2. ábra. A költözések hatása a helyi költségvetésekre. Város-agglomeráció rész: – agglomerációs település; HI = 1 közvetlen hatás; HII. = 2 közvetlen hatás; Ha. = közvetett hatás; Házt. = háztartások; h.Gazd. = helyi gazdaság; Lh. = lakóhely; Mh. = munkahely; Szi. = szabadidő; Szol. = szolgáltatások. Helyi költségvetés: közp. = államháztartáson belülről származó források; h.gazd.f. = a helyi gazdaságtól függő források; helyi = önkormányzati saját források; intézm. = közvetlen lakossági, felhasználói hozzájárulás; nép.f. = népesség számától, jövedelmi helyzetétől, stb. függő források; szolg.f. = a szolgáltatásoktól függő források

Migrational impact on the local government budgets. Város=City/Agglom.=Agglomeration: HI = first direct impact; HII. = second direct impact; Ha. = indirect impact; Házt. = households; h.Gazd. = local economy; Lh. = residence; Mh. = workplace; Szi. = recreation; Szol. = services.

Helyi költségvetés = Local budgets: közp. = sources from the government budget; h.gazd.f. = sources depending on the local budget; helyi = exclusively local sources; intézm. = direct contributions of population and establishments; nép.f. = sources depending on the number and income of population etc.; szolg.f. = sources depending on services

személy, vagy a család élettere több önkormányzat, adminisztratív egység területét fogja érinteni és az ő természetes viselkedési, kényelmi vagy egyéb szempontjai esetleg mások anyagi érdekeit sérthetik. A helyi gazdaság esetében azért éreztük fontosnak megkülönböztetni a szolgáltatásokat és a munkahelyeket, mert véleményünk szerint – ami lényegében megfelel a szakirodalom által elfogadott elképzelésnek – komoly minőségi változást jelent a szuburbanizációs folyamatban, amikor a munkahelyek autonóm módon is elkezdnek kiköltözni a nagyvárost környező településekre. Ezzel szemben minden egyes kiköltözés indukál bizonyos keresletnövekedést az új lakóhelyen és bizonyos kereslet visszaesést a nagyvárosban, ami természetes velejárója a folyamatnak. (Gyakorlatilag ezt a kapcsolatot írja le a 2. ábra a HI., HII. és Ha. hatásokkal.)

A helyi költségvetéseket az ábra két dimenzió szerint bontja meg: az elsőt az önkormányzatok fő bevételi forrásai alkotják (központi támogatás, az intézmények saját bevételei vagy lakossági közvetlen hozzájárulások). A második elem pedig az, hogy



milyen alapon keletkezik egy meghatározott jövedelem. Három ilyen jogalapot különböztettünk meg: lakosságtól függő (lehet a népesség száma, vagy jövedelme), a (köz)szolgáltatásoktól függő, ill. a helyi gazdaságtól függő bevételek és kiadások. Az ábrában a nyilak csupán a hatás irányát jelezik.

A modell a költségvetési hatásokat a fővárosból az agglomerációba való kiköltözés viszonylatában értelmezi. Nem méri tehát a vidékről (vagy éppen külföldről) az agglomerációba költöző hatását a rendszerre. A modell a jelenlegi formájában tehát csak a város és vidéke közötti mozgásoknak az önkormányzati költségvetésekre gyakorolt hatásait képes szimulálni.

A modell összeállításakor tehát a hangsúly arra került, hogy a költségvetési bevételek és kiadások hogyan változnak a népességmozgások hatására: minden egyes tétel esetében el kellett dönteni, hogy az a népesség változását, vagy a szolgáltatások mennyiségi változását követi-e, ill. több tétel esetében külön kellett szabályozni a hatás mértékét is. A helyi gazdaság hatását csupán az iparüzési adó esetében vettük figyelembe a közvetett, „Ha” hatásnak megfelelően. A közszolgáltatások esetében is csak a lakossági fogyasztás változását és annak hatását vizsgáltuk, ennek talán legfontosabb oka, hogy a vállalkozói szektor erősödése nem a támogatott közszolgáltatásokat érinti. Különleges kezelést igényelt azoknak az eseteknek a figyelembe vétele, amikor a költözés munkahely változtatással is jár, és ez is az agglomerációba kerül. Úgy tekintettük, hogy ez a mozgás csupán a helyi iparüzési adóra van hatással (a fentiekkel összhangban). Ebben az esetben a bérek és a hozzáadott érték (kereskedelem), ill. a kibocsátás, mint a termelés halmozott mutatója segítségével számoltuk ki az adóbevétel várható változását. A bázis ilyenkor a költözők átlagos jövedelme.

Eredeti elképzelésünk szerint a költözések pénzügyi mérlege a nagyváros és a környező települések között egy zéró összegű játszma: vagyis az egyik csak annyit tud nyerni, amennyit a másik elveszít. Ez az elv azonban már a jelenlegi modellben is több ponton sérült: 1. Mint azt fentebb több helyütt is említettük, a bevételek és kiadások változását a legtöbb esetben nem a tényleges adatok alapján számoljuk ki, hanem az adott területi egység (Pest megye vagy a főváros) rekonstruált költségvetése megfelelő tételének a népességszámmal arányos mértékű csökkentésével vagy növelésével. 2. A helyi adók esetében az ok az, hogy ezeket általában valamilyen formában ingatlanokra vetik ki (ez alól az iparüzési és részben az idegenforgalmi adó kivétel), és az ingatlanok az elköltözés után is fennmaradnak, továbbra is adózik valaki utánuk. 3. A beruházások esetében pedig azért, mert a befogadó településen valószínűleg a beköltözők arányában növekedhetnek a kiadások, viszont a kibocsátó nagyvárosban (a jelen esetben Budapesten) a fejlesztési kiadások csökkenése nem követheti teljes mértékben az elvándorlást, hiszen a (fő)város feladatköre nemcsak saját népességére terjed ki, ráadásul a fenn tartott infrastruktúra sem építhető le az elvándorlással arányosan.

#### *A felhasznált adatok*

A vizsgált probléma megközelítése két alapvető irányból lehetséges: egyrészt a szolgáltatások és intézményeik felől, másrészt pedig a lakosság, ill. a települések többé-

kevésbé aggregált, tehát összevont költségvetési adatai felől. Az első esetben végső soron egy hatalmas adatbázison alapuló gigantikus modellt kaphatunk, amely nagy precizitással lesz képes a lehető legbonyolultabb kérdéseket is megválaszolni. Ebben az esetben az önkormányzatok (ill. az egyes önkormányzatok és a területükön közszolgáltatást végző intézmények és szervezetek) pénzügyi kapcsolatát is meglehetősen részletesen fel kell mérni, miközben ez sokszor teljesen egyedi szerződéseken alapul. Ebben az esetben külön eljárást igényel a megye és a települések, ill. a főváros és a kerületek közötti feladatmegosztás pontos feltérképezése.

A második esetben a vizsgálat évének fajlagos, vagyis egy főre számított költségeit használja a kiadások becslésének bázisául. Tehát itt nem konkrét intézmények konkrét költségeivel számolunk, hanem az önkormányzatok költségvetésében kimutatott bevételekkel és kiadásokkal. Figyelembe véve, hogy ez utóbbi mennyivel egyszerűbb megoldás, következésképpen mennyivel kisebb a hibalehetőség, mindenképpen egy ilyen megoldásból kell kiindulni.

Bár alapvetően két megközelítésről beszéltünk, van egy harmadik út is: egy konkrét önkormányzat esetéből való kiindulás. Ez elvileg ötvözi a két előző lehetőség előnyeit és hátrányait. A gond, hogy ebben az esetben az egyedi hangsúlyok és problémák nagy száma miatt, ami egy-egy kisebb település költségvetését általában jellemzi, rendkívül nehéz általánosabb érvényű következtetések levonása. Az érvelésből egyenesen következik, hogy az adatbázis összeállításánál a második utat választottuk. A becslési eljárás megtervezéskor a fentiekben ismertetett elméleti modellekből indultunk ki.

A legkézenfekvőbb és sok szempontból a legalkalmasabb adatokat a KSH területi statisztikai évkönyvei (jelen esetben a budapesti és a Pest megyei kötetek) biztosítják<sup>6</sup>. Előnye ezeknek az adatoknak, hogy a meghatározott térség összes területi (tehát települési, ill. kerületi és megyei, ill. fővárosi) önkormányzatnak költségvetését egyben tartalmazzák, így a teljes önkormányzati vertikumra vonatkozhatnak a kijelentéseink, anélkül, hogy további bizonytalansági tényezőket vinnénk a modellbe.

Ezeknek az adatoknak a részletezettsége nem mindenben felelt meg szükségleteinknek, az elméleti modellben leírt szempontok alapján történő becslés kritériumainak, így két kiegészítő adatsort kellett felhasználni: a) néhány budapesti és Pest megyei önkormányzat kérdőíves vizsgálatával nyert adatokat, ill. b) a BM Önkormányzati Gazdálkodási Osztálya által publikált országos adatokat<sup>7</sup>. A korrekció következtében azonban bizonyos belső arányok nem feltétlenül egyeznek meg a tényleges arányokkal. Az eljárás részleteit a *1. táblázat* tartalmazza. Megítélésünk szerint a korrekcióval a lehetőségekhez képest meglehetősen jó adatokhoz jutottunk, amelyek megbízható becslési eredményeket biztosítottak számunkra.

---

<sup>6</sup> Budapest Statisztikai Évkönyve 1995. KSH, 1996; Pest megye Statisztikai Évkönyve 1995. KSH, 1996.

<sup>7</sup> A BM Önkormányzati Gazdasági Főosztálya rendszeresen közzéteszi az önkormányzatok költségvetési és központi támogatásának adatait. Saját adatbázisunk felfrissítésre így 1997. augusztus közepén került sor.

1. táblázat. A költöző családok adatai és szokásaik néhány fontos kiinduló paramétere

| A háztartások adatai                         |   |             |
|--|---|-------------|
| Háztartás létszáma                           | 2 aktív kereső (+ 2 gyerek)   |             |
| Jövedelem                                    | nettó 50 ezer Ft/aktív kereső (1995-ben felső 20–40%-a a népességnek)   |             |
| Gépkocsi                                     | 1700 kg összsúly (pl. 1 db Golf + 1 db Corsa v. LADA + Polski Fiat 126) |             |
| A háztartások szokásai                       |   |             |
| Mutató                                       | Pest megye, %   | Budapest, % |
| Közszolgáltatások igénybevétele              | 60  | 40          |
| az egészségügyben                            | 42  | 58          |
| Piaci szolgáltatások igénybevétele           | 60  | 40          |
| Kiköltözők munkahelye                        | 10  | 90          |
| Önkormányzati beruházásokra gyakorolt hatás: | 90  | 0           |

A becslési eljárás során a modell kiépítésekor több esetben szükségünk volt kiegészítő adatokra. Ezeket lehetőség szerint a megfelelő megyei statisztikai évkönyvekből szereztük be, amennyiben azonban ezekben nem állt rendelkezésre a szükséges információ, az országos statisztikához fordultunk<sup>8</sup>. A költségvetési tételek becslésekor szükség volt az 1994-es CIV., a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről szóló törvénynek<sup>9</sup> tanulmányozására, azon belül az önkormányzatok költségvetési támogatására vonatkozó résznek részletes megismerésére. Azokat az információkat (a helyi közszolgáltatások igénybevétele vagy a munkahely-változtatások aránya), amelyeket csupán speciális adatfelvételtől lehetett volna beszerezni, becsléssel kellett megállapítani. Amennyiben egy-egy ilyen becslés a modell lényeges, vagy éppen kulcselemeit érintette, akkor ezek hatását érzékenységi vizsgálatokon keresztül ellenőriztük.

A rekonstruált költségvetések (2. táblázat) alapján 1995-ben Pest megye települési bevételeinek 61%-a származott a központi támogatásból és további 15% a megosztott adókból. Átlagosan 56 ezer Ft működési bevétel jutott egy lakosra. Össességében 9 ezer Ft működési eredmény keletkezett, ami hiteltörlesztés után mintegy 4,5 ezer Ft lakosonkénti működési eredményt jelent. Mintegy 15 ezer Ft/fő volt az összes tőke és felhalmozási bevétel és ez lényegében megfelel az összes felújítási és beruházási kiadásoknak, annál mindössze 1000 Ft/fővel kevesebb. A hitelfelvétel figyelembevételével lakosonként összesen és átlagosan 7 ezer Ft-os fejenkénti aktívummal zártak a megye önkormányzatai.

Budapesten a kerületek és a főváros önkormányzatainak együttes, egy főre eső bevétele 1995-ben 78 ezer Ft volt. Ennek 49%-a volt központi támogatás és 18% volt a megosztott adókból származó bevétel. A nettó működési bevétel lakosonként 11 ezer Ft passzívumot mutat, vagyis a fővárosban a rendszeres bevételek eleve nem fedezik a kiadásokat. A lakosonként 33 ezer Ft-os tőke és fejlesztési célú bevételekre 1995-ben mindössze 25 ezer Ft beruházás jutott. A fővárosi költségvetések tehát együttesen minden egyes lakosra 4 ezer Ft-os forráshiányt halmoztak fel, ami a 16 ezer Ft-nyi lakosonkénti hitelfelvétel következtében végül 12 ezer Ft-os pozitív záró egyenleget képez.

<sup>8</sup> Magyar Statisztikai Évkönyv 1995. KSH, 1996.

<sup>9</sup> COMPLEX CD Jogtár

*A becslés és a kiinduló paraméterek*

A becslési eljárás a rekonstruált költségvetések egy főre jutó adatai alapján képes Pest megye, ill. Budapest egészére, ill. egy hipotetikus településre vetített becslést számolni. Alapesetben az 1995-ös év adataival számoltunk, amikor mintegy 12 ezer emberrel több fővárosi költözött Pest megyébe, mint ahányan onnan beköltöztek a nagyvárosba.

2. táblázat. A két térség rekonstruált költségvetése, egyszerűsített szerkezet, 1995

| Költségvetési tételek                           | Pest megye  |              | Budapest    |              |
|---|-------------|--------------|-------------|--------------|
|   | eFt/fő      | %*           | eFt/fő      | %*           |
| Központi működési források                      | 33,8        | 60,7         | 38,1        | 48,8         |
| Megosztott adók                                 | 8,1         | 14,5         | 14,1        | 18,1         |
| Helyi működési források                         | 4,9         | 8,7          | 14,8        | 18,9         |
| Intézmények bevételei                           | 8,9         | 16,0         | 11,1        | 14,2         |
| <i>Összes működési bevétel:</i>                 | <i>55,6</i> | <i>100,0</i> | <i>78,1</i> | <i>100,0</i> |
| Működési kiadások                               | 46,3        | 99,6         | 77,7        | 99,7         |
| Lakosság támogatása                             | 0,2         | 0,4          | 0,3         | 0,3          |
| Egy. elszámolások, vállalk. Tám., céltart. stb. | 0,0         | 0,0          | 0,0         | 0,0          |
| <i>Összes működési kiadás:</i>                  | <i>46,5</i> | <i>100,0</i> | <i>78,0</i> | <i>100,0</i> |
| Működési eredmény                               | 9,2         | –            | 0,2         | –            |
| Hiteltörlesztés                                 | 4,7         | –            | 11,6        | –            |
| Nettó működési eredmény                         | 4,5         | –            | –11,4       | –            |
| Központi fejlesztési források                   | 8,3         | 54,1         | 10,2        | 31,2         |
| Saját tőke- és fejlesztési forr.                | 6,4         | 41,5         | 21,4        | 65,8         |
| Egyéb átvett források                           | 0,7         | 4,4          | 1,0         | 2,9          |
| <i>Összes tőke- és felhalmozási bevételek:</i>  | <i>15,4</i> | <i>100,0</i> | <i>32,5</i> | <i>100,0</i> |
| <i>Összes tőke- és felhalmozási kiadások:</i>   | <i>16,5</i> | –            | <i>25,3</i> | –            |
| Beruházási deficit (+) / szuficit (–)           | 1,2         | –            | –7,3        | –            |
| Forráshiány (+) / többlet (–)                   | –3,3        | –            | 4,1         | –            |
| Hitelfelvétel                                   | 3,8         | –            | 16,0        | –            |
| <i>Záró egyenleg:</i>                           | <i>7,1</i>  | –            | <i>11,8</i> | –            |

\* Főbb bevétel-, ill. kiadáscsoportok szerint számolt összetétel

Mivel nem ismeretes a kiköltöző családok valóságos összetétele, ezért saját korábbi, települések közötti vándorlásokkal foglalkozó kutatásainkra (KOVÁCS R. 1992, 1996) támaszkodtunk. A migrálók döntően fiatalok, inkább 40 év alattiak, de zömmel 30 évnél is fiatalabbak. A vándorlók között az országosnál nagyobb arányban vannak a magasabb, felsőfokú végzettséggel rendelkezők és a házások. Ezek a megállapítások megközelítőleg megfelelnek annak a képnek, amely a fővárosból kiköltözőkről a szakmai közvéleményben kialakult. Vizsgálatunk során a kiköltöző családok átlagosan 4 főből állnak, közülük 2 gyermek (kiskorú). A családok havi jövedelme jelentősen meghaladja az átlagot, a legfelső jövedelmi ötödbe–tizedbe sorolható. Egy kereső havi nettó személyes jövedelme 50 ezer Ft. Ez az összeg tartalmazza a fő- és mellékmunkákból és a különböző jogcímenek szerződéssel szerzett jövedelmeket. A bruttó háztartás-

jövedelem számításakor az erre rakódó terheket a KSH adatai alapján szoroztuk fel. A becslési modellben a jövedelem átlagosan 20% SZJA tartalmával számoltunk. A költöző háztartásunkban két autó<sup>10</sup> van: egy alsó középkategóriájú (pl. VW Golf) és egy kisebb méretű (pl. Opel Corsa). Ezek az autók összesen 1700 kg súlyúak, ami a háztartás által fizetendő gépjárműadó szempontjából fontos. A gépjárműadó esetében még más adókhöz képest is sokkal rosszabb a fizetési morál: úgy ítéltük meg, hogy az adóalapnak mintegy 20%-a után folyik be az adó, vagyis 50% helyett mindössze 10% az önkormányzatok részesedése a területükön fenntartott gépjárművek után.

A modellel kapcsolatos becslések egyik kulcseleme a helyi, ill. a városi köz- és piaci szolgáltatások igénybevétele. A közszolgáltatások esetében a szempont a támogatási igény. Kiindulásképpen 60%-ra becsültük a helyi közszolgáltatások igénybevételét, ami azt jelenti, hogy az agglomerációba költözők 40%-ban a városi szolgáltatásokat veszik igénybe. A közszolgáltatásokon belül külön kezeltük az egészségügyet. Szakértői becsléssel úgy határoztuk meg, hogy az egészségügy esetében sokkal nehezebb az agglomerációban is teljes körű szolgáltatást nyújtani, vagyis e szolgáltatást 70%-kal nagyobb mértékben az eredeti településen, a nagyvárosban veszik igénybe. A piaci szolgáltatások (vásárlások napközben, a heti vagy havi egy nagybevásárlás, egyéb kisebb vásárlások, a szabadidővel kapcsolatos kiadások stb.) esetében szintén úgy véltük, hogy azokat 60%-ban a lakóhelyen veszik igénybe.

A szuburbanizáció nemcsak az önkormányzatok és a közszolgáltatások működtetésére van hatással, hanem a beruházásokra is. Amikor meghatároztuk ennek a hatásnak a mértékét, úgy döntöttünk, hogy különválasztjuk a nagyvárosra és az agglomerációs településre gyakorolt hatást. Ebben az esetben már egyértelműen a főváros képe lebegett a szemünk előtt, ugyanakkor az elv a többi hazai nagyváros esetében is megfontolandó. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a beruházások mértéke egy Budapest méretű és jellegű nagyvárosban nem követheti a vándorlási egyenleg passzívumát aktívumát, hanem többé-kevésbé autonóm módon kell alakulnia.

Végeredményben tehát a kiinduló modellben a főváros szempontjából 0%-ban határoztuk meg a népességszám változásának a beruházások mértékére való hatását. A kistélepülések esetében viszont – ahol nincs meg az a kumulált infrastrukturális és épített közvagyon, ami a nagyvárosban – a népességszám növekedése nyomást fog jelenteni a beruházások növelésére. Tekintettel azonban arra, hogy a helyi költségvetések mindenütt meglehetősen ingatagok és a bevándorlások pénzügyi mérlege nem hozhat annyit a konyhára, hogy ebből hatalmas beruházásokba lehessen belekezdeni, itt sem lehetett egyértelmű megfeleltetést alkalmazni a népességszám változása és a beruházások növekedése között. Végül 90%-os megfeleltetést alkalmaztunk kiindulásképpen, jelezve a nagyon erős, de nem egyértelmű kapcsolatot. Mindkét érték, tehát a fővárosi és az agglomerációs is, a modellel kapcsolatos különböző vizsgálatok során külön-külön változtatható.

Meggyőződésünk, hogy az olvasó is felismerte: itt a szuburbanizációnak egy újabb nagyon fontos, az eddigiekben kissé elhanyagolt, pénzügyi vonatkozásáról van

---

<sup>10</sup> Budapesten 1995-ben 1000 lakosra közel 300 személygépkocsi jutott, míg Pest megyében ez az érték 217 volt.

szó. A forráshiány, amely a nagyvárosban kialakulhat a szuburbanizációs folyamat hatására, nem csupán a közszolgáltatások üzemeltetésében, hanem a fejlesztésekben is okozhat fennakadásokat, hiszen a nagyváros az állandó népességénél jóval nagyobb populáció életére van hatással, lát el velük kapcsolatban nap mint nap közfeladatokat. Sőt, jelképe is lehet a szűkebb pátriának (ezt szokás többek között történelmi értékek védelme címén is hangoztatni), ami szintén pénzbe kerül.

A fentiekkel gyakorlatilag ismertettük azt az alapmodellt, amely képes a népesség elvándorlásának közvetlen (HI.) és közvetett (HII.) hatását mérni (2. ábra). Vagyis azt, hogy az önkormányzatok a népesség elvándorlása következtében mennyi jövedelemtől esnek el vagy éppen mennyi többletjövedelem keletkezik költségvetésükben, és milyen mértékű csökkenés vagy növekedés következik be az általuk üzemeltetett közszolgáltatásokban, ill. azt a járulékos hatást, hogy a helyi piaci szolgáltatók esetében bekövetkező forgalom-növekedés vagy csökkenés milyen mértékű helyi adóbevétel-növekedést vagy csökkenést jelenthet. A becslés alapja az adott önkormányzatnak az 1995-ös rekonstruált költségvetése alapján kimutatható fajlagos bevételei és kiadásai, amelyeket a fent jelzett módon arányosítottunk a kiköltöző mintacsalád bizonyos paraméterei szerint. Néhány esetben, mint az SZJA közvetlenül visszajuttatott hányada, a kiköltöző család becsült jövedelme után keletkező adótartalom került a befogadó önkormányzatnál jóváírásra, ill. a kibocsátónál levonásra.

A gazdaságnak teljesen autonóm módon történő agglomerációba települését nem vettük figyelembe a modellben. Ez nagy valószínűséggel egy későbbi szakaszban történhet meg, hiszen a folyamat a valóságban is napjainkban kezd kibontakozni. A jelenlegi szakaszban egy meglehetősen összetett jelenségről van szó, ahol a nagyváros nem kiürül, hanem a drágább telekárakat jobban megfizetni képes, főleg szolgáltatásokkal stb. foglalkozó egységek kerülnek a volt ipari és raktárterületek helyére. Ebben a szakaszban a város talán még inkább nyertese, mint vesztese a folyamatnak: jobb adóalanyokat kap, és csökken a tevékenységek közvetlen környezeti terhelése. Már most fennáll a veszélye viszont egy city-szerű monofunkciós belváros kialakulásának.

Figyelembe vettünk egy köztes hatást, amikor a kiköltöző vagy mint vállalkozó viszi magával a cégét, vagy új munkahelyet keres az agglomerációban. Ez a hatás véleményünk szerint már inkább HII.-esnek tekinthető (2. ábra), hiszen nem egyszerű (kereskedelmi) forgalomváltozásról, hanem a gazdaság térszerkezetének átalakulásáról van szó. A munkahelyek e fenti formában való kiköltözésének szimulálására tehát beépítettünk egy becslési eljárást a modellbe. Ennek az alapja a vándorló háztartás becsült jövedelme. A Magyar Statisztikai Évkönyv 1995-re vonatkozó adatai alapján kiszámoltuk, hogy egy Ft bérkiáramlás mekkora vállalati kibocsátást (halmozott termelést), ill. mekkora hozzáadott értéket eredményez. Ezeknek a szorzóknak a bázisán megbecsülhető, hogy egy meghatározott jövedelemmel rendelkező háztartás munkahelyváltása milyen (vállalati-vállalkozói) iparüzési adóbevétel-változást eredményez a helyi költségvetésben. Nagyon fontos ebben az esetben a kereskedelem megkülönböztetése a gazdaság más ágazataitól, hiszen lényegesen kedvezőbbek a rá vonatkozó adószabályok. A kereskedelem esetében a nettó árbevételből, amely az iparüzési adó alapját képezi, lehetőség van a költségek, beszerzések ráfordításának levonására, míg a többi

szektor esetében ez nem lehetséges<sup>11</sup>. Ennek megfelelően tehát a kereskedelem esetében a becslés alapja a hozzáadott érték, míg a többi ágazat iparüzési adóját a kibocsátás alapján számoltuk. A kiköltözők esetében ennek megfelelően ágazonként kellett meghatározni azt, hogy mekkora hányaduk válik meg városi munkahelyétől és keres újat az agglomerációban. A kiinduló modellben 10%-ban határoztuk meg a kiköltöző munkahelyek arányát. A szektorok szerinti összetétel meghatározásában a KSH országos adatát használtuk fel.

### *Forgatókönyvek és hatások*

A modell alapján kapott eredményeket három forgatókönyv segítségével kívánjuk bemutatni (3. táblázat). Közülük kettő hipotetikus állapotokat tükröz (egy-egy tényező, tényező-együttes hatását teszteli), egy pedig a kiinduló állapotként bemutatott paraméterekkel rendelkező helyzetet, amely véleményünk szerint lényegében a tényleges helyzetnek felel meg.

3. táblázat. A forgatókönyvek tartalmának összefoglalása

| Mutató   | 1. forgatókönyv                  | 2. forgatókönyv                  | 3. forgatókönyv                 |
|--|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Lakóhely   | agglomerációban                  | agglomerációban                  | agglomerációban                 |
| Köz- és piaci szolg. igénybev.                               | agglomerációban                  | agglomerációban                  | 60%-ban agglomerációban         |
| Munkahelyek  | Budapesten                       | agglomerációban                  | 10%-ban az agglomerációban      |
| Beruházások (milyen mértékben követik a népesség változását) | Pest megye: 100%<br>Budapest: 0% | Pest megye: 100%<br>Budapest: 5% | Pest megye: 90%<br>Budapest: 0% |

#### *1. forgatókönyv: csak a munkahely marad a fővárosban*

Az első forgatókönyv szerint a költöző család(ok) mind a közszolgáltatásokat, mind a piaci szolgáltatásokat új lakóhelyén (lakóhelyükön) veszi(k) igénybe, a munkahelyek viszont 100%-ig helyben maradnak. Úgy tekintettük, hogy az egészségügy esetében 70%-kal kisebb, vagyis csupán 70%-os a szolgáltatások helyi igénybevétele. Megváltoztattuk viszont az eredeti modellhez képest azt, hogy az agglomerációs önkormányzat beruházásai változásának csupán 90%-ban kell követnie a népességszám növekedését. Eszerint a beruházások növekedésének aránya ebben az esetben megegyezik a népességszám növekedésével. Ebben a forgatókönyvben a fővárosi 0% érintetlen maradt.

A megye, ill. a főváros teljes népességét és az 1995-ös, mintegy 12 ezer fős budapesti népesség-vesztéset figyelembe véve Pest megyének a költségvetési záró egyenlege 5,3%-kal mutat jobb eredményt, mint a vándorlások hatásának figyelembe vétele nélkül. A főváros záró költségvetési egyenlege eközben 1,8%-kal romlott. Amennyiben az egészségügy esetében is 100%-os lett volna a fogyasztás (és így a ráeső

<sup>11</sup> Ez a szabályozás 1998-tól megváltozott és fokozatosan egységesítik az iparüzési adó rendszerét.

központi bevételek) „kiköltözése”, akkor Pest megyében további 0,3%-nyit javult, Budapesten pedig 0,2%-nyit romlott volna az önkormányzatok pénzügyi helyzete. Mindez végső soron azt is mutatja, hogy a közszolgáltatások fenntartása még pénzügyi szempontból is érdeke az önkormányzatoknak.

Pest megye esetében a működési bevételek összességében 1,8%-kal növekedtek, ezen belül a megosztott adók (SZJA) mennyisége mintegy 6,0%-kal, a működési eredmény pedig 5,1%-kal haladta meg a rekonstruált költségvetésben szereplő értéket. A fejlesztési források közül egyedül az „egyéb átvett források” növekedtek, amelyek változása a lakosság számának alakulásától függ, de a beruházások növekedése ezt meghaladta, így összegésében a beruházási deficit is növekedett. Mindent egybevetve azonban jelentős mértékben javultak a költségvetési pozíciók, hiszen 1,2%-os népesség növekedés 5,3%-os javulást idézett elő a büdzsében. Budapest működési eredménye a korábbi, kis mértékű aktívum helyett, az elvándorlások hatására immár passzívumot mutat. A nettó működési eredményre vetítve 1,8%-os pozíció-romlásról van szó, ami megegyezik a költségvetés záró egyenlegének romlásával és a megosztott adóból származó bevételek csökkenésének mértékével. Ez utóbbi annak ellenére így van, hogy a legtöbb tétel a fővárosi összesített költségvetésben csökkent.

### *2. forgatókönyv: a munkahely is költözik*

Ez a forgatókönyv egyetlen fő elemében különbözik az elsőtől, abban, hogy míg az előző esetben az összes munkahely a nagyvárosban maradt, addig itt a munkahelyek is követik a lakosságot és szintén egytől egyig az agglomerációba költöznek. Ennek másodlagos hatásaképpen a fővárosi beruházások mértéke változásában 5%-os népességarányos változást tettünk lehetővé.

Pest megye esetében ennek hatására valamivel több mint kétszeresére nőtt a beruházások száma az első forgatókönyvhöz képest. Itt az 1,2%-os népességnövekedés hatására 10,8%-kal több eredményt mutat, mint vándorlások nélkül. A fővárosban is mintegy kétszeresére nőtt a negatív hatás: a korábbi 1,8%-os romlással szemben a 2. forgatókönyvben 3,5%-kal rosszabb a záró egyenleg pozíciója.

A hatás természetesen mindkét esetben a helyi működési források (mindenekelőtt a helyi adók és ezen belül pedig az iparüzési adóbevételek) esetében jelentkezik, és a változás mértéke mindkét esetben meghaladja a megosztott adók változásának mértékét. Pest megyében 9%-kal nő a helyi adóbevételek mértéke és ennek hatására a nettó működési bevétel közel egyötödnnyivel növekszik, és javul a költségvetés záró egyenlege, méghozzá 10,8%-kal. A fővárosban az arányok nagyon hasonlóan alakulnak, de a mértékek, mint azt fentebb is tapasztaltuk, enyhébbek. A helyi működési bevételek csupán 2,1%-kal csökkennek. Nem sokkal, de kisebb súlyt képvisel Budapesten az iparüzési adó (76%-a a helyi adóbevételeknek), mint Pest megyében (79%). A főváros esetében az, hogy a 0,6%-os népesség csökkenést 5%-os mértékben követhette a beruházásokra fordított kiadások csökkenése, 0,03%-os javulást eredményezett ahhoz képest, mintha most sem hatott volna a beruházások volumenére a népességszám változása.

### *3. forgatókönyv: egy tipikus költözés hatása*

A tipikus költözés forgatókönyve írja le azt az állapotot, amit reálisnak tartunk. A kiköltözők megosztva veszik igénybe a Pest megyei és a fővárosi piaci és közszolgáltatásokat. Mindkét esetben 60%-ban az új lakóhely lenne preferálva. Ez alól az egész-



ségügy – ahogy máskor is – kivétel, itt összességében 42% lenne a helyi és 58% a fővárosi igénybevétel. A kiköltözők 10%-a változtatja meg munkahelyét, a többiek továbbra is Budapesten dolgoznak. A beruházások a nagyváros környékén átlagosan 90%-ban követik a népesség számának változását, míg a nagyvárosban teljesen függetlenek attól.

Pest megyében a fenti változások hatására 6,5%-kal javulna a költségvetés záró egyenlege, a helyi előnyök és hátrányok összesített hatására. A megosztott adók növekedése, amely a legjelentősebb ebben a modellben, megegyezik a korábbi két modellben tapasztalttal, hiszen az SZJA mint legfontosabb összetevő növekedése a lakóhely változásától és a költözők számától függ. E két elem viszont a három forgatókönyv mindegyikében azonos. A helyi működési források növekedése ezúttal 1,5%-os. A többi tétel általában kis mértékben, 0,7% körül növekszik. Összességében a záró egyenleg 6,5%-os javulása mögött a nettó működési eredmény 12%-os javulása és a beruházási deficit 7,3%-os növekedése húzódik meg.

Pest megyében tehát ez a látszólag összetett paraméterű modell valójában a két fenti forgatókönyv előidézte helyzet közötti, alapvetően az első modellnek megfelelő, ám annál kicsit rosszabb mérleget előidéző állapotot mutat. Budapesten lényegében ugyanez a helyzet. Összességében 2,2%-kal romlott a költségvetés záró egyenlege. Az érintett költségvetési tételek (bevételek és kiadások) azonos módon, 0,6–0,7%-kal csökkentek. A nettó működési eredmény 2,3%-os romlása idézi gyakorlatilag elő a teljes költségvetés pozíciójának 2,3%-os romlását.

#### *A modellek tanulságainak összegzése*

A modellek alapján úgy tűnik, hogy a meglehetősen magas, de az érintett populáció esetében nem irreálisan megállapított jövedelem hatása valószínűleg nagyon erős és gyakorlatilag ez áll a költségvetési egyenlegek alakulása mögött (4. táblázat).

4. táblázat. A három forgatókönyv összehasonlítása: a költségvetések záró egyenlege

| Önkormányzatok | Kiindulás<br>Mrd Ft | 1. forgatókönyv |       | 2. forgatókönyv |        | 3. forgatókönyv |       |
|----------------|---------------------|-----------------|-------|-----------------|--------|-----------------|-------|
|                |                     | Mrd Ft          | %     | Mrd Ft          | %      | Mrd Ft          | %     |
| Pest megyei    | 6,96                | 7,33            | +5,25 | 7,71            | +10,78 | 7,41            | +6,46 |
| Budapest       | 22,40               | 22,12           | -1,78 | 21,74           | -3,46  | 22,02           | -2,24 |

Szintén nagyon erős hatással volt a költségvetés alakulására a korlátozottan bár, de figyelembe vett munkahely-áttelepülés. Ennek oka azonban – részben a modellben alkalmazott számítási módszer miatt – szintén a jövedelem mértékében keresendő.

Ezek az eredmények nagyrészt megfelelnek az előzetes várakozásoknak. Némi meglepő ugyanakkor az a tény, hogy a szolgáltatások igénybevételének hatása minimális. Az sem okoz drámai változást a helyi költségvetésekben, ha olyan településen veszik igénybe a közszolgáltatásokat, amely csupán a szolgáltatásokhoz közvetlenül kapcsolódó bevételekhez jut hozzá, és nincsenek extra bevételei a beköltözők után. Az ily módon előnyökhöz, felszabaduló kapacitásokhoz jutó, város környéki települések

költségvetésének pozíciói sem javulnak a várt mértékben. Ennek a ténynek a következményei, mint az a tanulmány egészéből sejthető, rendkívül fontosak.

### *Érzékenységi vizsgálat*

Az érzékenységi vizsgálat valójában egy olyan kísérlet, amikor egy vagy maximum két alapparamétert módosítgatva vonunk le következtetéseket az adott tényező(k)nek az egész modellre gyakorolt hatásából. Végső soron azokat az erőket keressük ilyenkor, amelyek hatása a legjelentősebbek a modell egésze szempontjából. A szuburbanizációs hatásmodell szempontjából négy tényezőt veszünk ily módon górcső alá: a jövedelmek változását, a szolgáltatások igénybevétele mértékének változását, a beruházások és népességszám-változása viszonyszámát és a munkahely-változtatás arányának változását.

Az érzékenységi vizsgálat eredményeit az alapmodell, vagyis a 3. forgatókönyv eredményei alapján állítottuk össze. A forgatókönyvekben is alkalmazott módon 12 ezer ember kiköltözésével számoltunk. Ez az információ nagyon fontos, hiszen a jövedelem mértéke a személyi jövedelem adón át közvetlenül, a munkahely-változtatáson át pedig közvetve hat. A munkahely-változtatók aránya a modellben tehát alapvetően befolyásolja a jövedelem hatását (5–7. táblázat).

A jövedelem hatása a táblázatokban a háztartás éves jövedelme 400 ezer Ft-onként ugrik, ez mintegy 17 ezer Ft-os keresőnkénti bruttó havi jövedelemnek felel meg. A modellekben alkalmazott 50 ezer Ft-os havi nettó személyes jövedelem kb. 1,2 milliós bruttó háztartás jövedelemnek felelt meg. Azt lehet látni, hogy még ebben a modellben is, ahol viszonylag kis arányú munkahely változtatással számoltunk, egy-egy 400 ezer Ft-os jövedelem-ugrás hatására 2,5–3,5%-ot is változik a Pest megyei költségvetés végső helyzete (12 ezer költöző esetén). Budapesten, ahol az átlagos jövedelem magasabb és az elköltözések aránya a népesség számához képest kisebb, 0,5–1,0%-os a hatása egy-egy ugrásnak. A táblázat a jövedelem és a munkahely költözésének együttes hatását mutatja. A jövedelem önálló hatása (0%-os munkahely változás esetén) Pest megyében tehát 2,5–3,5%-os, ugyanakkor, ha az összes munkahely átköltözik, a hatás közel duplája. Budapesten alapesetben 0,5–1,0%-os a hatás; amennyiben minden költöző munkahelye is kiköltözne, 1,5–2,0% körüli értékkel romolhatna a fővárosi költségvetések összesített záró egyenlege. Egyetlen háztartás költözésének hatása a megye egyik települési önkormányzata költségvetésének záró egyenlegére attól függően, hogy 200 ezer Ft vagy 1,6 millió Ft az éves jövedelme, 1,8–1,9%-os, Budapesten viszont csupán 0,01–0,02%-os változást idéz elő.

#### *A lakóhely szerinti közszolgáltatások igénybevétele (5–6. táblázat):*

Az, hogy a szolgáltatásokat helyben vagy a nagyvárosban veszik-e igénybe, eredendően a szuburbanizációs hatásvizsgálat elkészítésének egyik elindítója volt. Sejtető volt, hogy a személyi jövedelemadó szerepe fontos, de a kérdés megfogalmazásakor a szolgáltatásokra és azok központi finanszírozásának hiányára tettük a hangsúlyt. Pest megyében a szolgáltatások helyi igénybevételének 30%-os növekedése mindössze 0,4–0,5%-os tehernövekedést jelent az önkormányzati költségvetésekben, ezzel párhuz-

zamosan Budapesten 0,3–0,4%-os tehercsökkenés következik be. Két fontos megállapítás következik mindebből: 1. a vizsgálat során viszonylag nagy és összetett területi egység költségvetéséből indultunk ki, ami a szolgáltatások szempontjából viszonylag kiegyenlítette a fajlagos költségeket; 2. a szolgáltatások deficitje a jelen modellben alkalmazott számítási módszer alapján nem annyira drasztikus, hogy a lakóhelytől eltérő település szolgáltatásainak használata megrendíthesse egy-egy önkormányzat költségvetését, ill. az egyre inkább a szolgáltatáshoz és ellátottak számához kötődő finanszírozási rendszer megakadályozhatja a nagyobb problémák kialakulását.

5. táblázat. Érzékenységi vizsgálat I.  
A háztartás összes éves jövedelmének és a helyi közszolgáltatások igénybevételének hatása

| Pest megye, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: +6,46% |  |        |        | Budapest, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: –2,24% |  |        |        |
|--|--|--------|--------|--|--|--------|--------|
| Háztartás jövedelem (eFt/év)   | Helyi közszolgáltatások igénybevétele a lakóhelyen |        |        | Háztartás jövedelem (eFt/év)   | Helyi közszolgáltatások igénybevétele a lakóhelyen |        |        |
|  | 20%  | 50%    | 80%    |  | 20%  | 50%    | 80%    |
| 200  | +1,03%   | +0,51% | –0,02% | 200  | –0,81%   | –0,46% | –0,12% |
| 800  | +4,66%   | +4,14% | +3,61% | 800  | –1,93%   | –1,58% | –1,24% |
| 1200   | +7,08%   | +6,55% | +6,03% | 1200   | –2,68%   | –2,33% | –1,99% |
| 1 600  | +9,50%   | +8,97% | +8,45% | 1 600  | –3,43%   | –3,08% | –2,73% |

6. táblázat. Érzékenységi vizsgálat II. Összefüggés a népesség változása és a beruházások kapcsolata, valamint a helyi közszolgáltatások igénybevétele között

| Pest megye, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: +6,46% |  |        |        | Budapest, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: –2,24% |  |        |        |
|--|--|--------|--------|--|--|--------|--------|
| Beruházás/népesség változás  | Helyi közszolgáltatások igénybevétele a lakóhelyen |        |        | Beruházás/népesség változás  | Helyi közszolgáltatások igénybevétele a lakóhelyen |        |        |
|  | 20%  | 50%    | 80%    |  | 20%  | 50%    | 80%    |
| 0%   | +8,48%   | +7,95% | +7,42% | 0%   | –2,70%   | –2,36% | –2,01% |
| 50%  | +7,74%   | +7,22% | +6,69% | 50%  | –2,44%   | –2,09% | –1,75% |
| 90%  | +7,16%   | +6,63% | +6,11% | 90%  | –2,23%   | –1,88% | –1,54% |
| 100%   | +7,01%   | +6,48% | +5,96% | 100%   | –2,18%   | –1,83% | –1,48% |

A beruházások alakulása a költözések arányában (6. táblázat):

A modell leírásának több pontján visszatértünk erre a kérdésre, hiszen az általunk alkalmazott technika speciális, tehát vitatható. A rugalmassági táblák azt mutatják, hogy a mutató 0–100%-ra történő növelése Pest megyében mindössze 1,5%-os változást hoz a költségvetés záró egyenlegben, míg Budapesten alig 0,5%-osat. Vagyis az elvi fontossága mellett nem alakítja alapvetően át a modellben kapott eredményt.

A munkahely megváltozásának hatása (7. táblázat):

A munkahely változtatásának hatása a költözők jövedelmének nagyságától függ. Ezt a hatást a modellben alkalmazott számítási mód felerősítheti, de az összefüggés tényéhez nem férhet kétség és az alkalmazott módszer torzító hatása elenyésző. Amennyiben a Pest megyébe költöző háztartások évi átlagos jövedelme 200 ezer Ft, akkor az, hogy a munkahelyük is a kiköltözik-e a fővárosból, alig 0,3%-os javulást idéz elő a megye önkormányzatai költségvetésének záró egyenlegében, és a budapestiekben nem egész 0,1%-os romlást okoz. Ha viszont a háztartásnak éves átlagos bruttó jövedelme 1,6 millió Ft lett volna a főváros környéke önkormányzatainak költségvetése több, mint 7,0%-kal erősödhetett volna, míg a nagyvárosban 2,0% feletti mértékben romló deficitet könyvelhettek volna el. Egyetlen ilyen magas jövedelmű háztartás ugyanakkor átlagosan mintegy 1,5%-os növekedést idézhet elő egy átlagos Pest megyei település költségvetésében, ha munkahelye is kitelepül vele együtt, míg Budapesten alig 0,01%-os csökkenést okoz.

7. táblázat. Érzékenységi vizsgálat III.

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

| Pest megye, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: +6,46% |  |        |         |         | Budapest, a költségvetés záró egyenlegének változása, kiinduló érték: -2,24% |  |        |        |        |
|--|--|--------|---------|---------|--|--|--------|--------|--------|
| Háztartás jöved. (e Ft/év)   | A költözők közül munkahely-változtatók |        |         |         | Háztartás jöved. (e Ft/év)   | A költözők közül munkahely-változtatók |        |        |        |
|  | 0%                                     | 10%    | 50%     | 100%    |  | 0%                                     | 10%    | 50%    | 100%   |
| 200  | +0,24%                                 | +0,33% | +0,70%  | +1,15%  | 200  | -0,32%                                 | -0,35% | -0,46% | -0,60% |
| 800  | +3,60%                                 | +3,96% | +5,42%  | +7,24%  | 800  | -1,36%                                 | -1,47% | -1,92% | -2,48% |
| 1200   | +5,83%                                 | +6,38% | +8,57%  | +11,30% | 1200   | -2,05%                                 | -2,22% | -2,89% | -3,74% |
| 1 600  | +8,07%                                 | +8,80% | +11,72% | +15,36% | 1600   | -2,74%                                 | -2,96% | -3,87% | -4,99% |

## A kiút

Az eddigiekben már többször tettünk olyan kijelentéseket, amelyek az önkormányzati rendszer egészére vonatkoztak. Távol áll azonban tőlünk, hogy az önkormányzati rendszer egészét minősítsük. Valójában az egész tanulmány mutatja, hogy egy viszonylag nyers, 1990-ben elméletek és vágyak nyomán megszületett rendszer miként alakul át 1997-re úgy, hogy ilyen, a jelenlegi rendszer szempontjából komplex problémát meglehetősen jól kezel.<sup>12</sup>

Nem volt e dolgozat célja az egyéni motivációk feltérképezése, csupán a jelenség leírására szorítkoztunk. Mindez háttérül szolgált az önkormányzati hatás-elemzésnek. A tendencia láthatóan egyértelmű: az emberek – már akik anyagilag tehetik, és életkörülményeik enyhülését vagy életminőségük javulását várják a változástól – igyekeznek a zöldövezetbe, családi házba költözni. Nehéz konkrét adatok nélkül véleményt mondani, tapasztalataink szerint azonban az ár és a megkívánt minőség jelentik a döntő szempontot abban a helyzetben, amelyben valaki a költözés mellett dönt. A kínálatot, ill. kínálati potenciált részletesen elemzi a PESTTERV és BUVÁTI által készített agglomerációs terület-

<sup>12</sup> Elképzelhető olyan, pl. regionális autonómián vagy a szolgáltatásokat a területi önkormányzatoktól függetlenül működtető rendszer, amely ezt a konfliktust meg sem érzi, de nyilván ezekben meg olyan jelenségek okozhatnak problémát, amelyek viszont a jelenlegi rendszerben nem merülnek fel konfliktusként.

felhasználás felmérés, ill. a részben ennek a vizsgálatnak az adatai alapján TOSICS I. és munkatársai (1997) által készített tanulmány. A kereslet empirikus adatok alapján történő feltérképezését ez utóbbi munka ígéri.

Kérdés azonban, hogy ténylegesen probléma-e ez a főváros szempontjából. Óriási felkiáltójeles újságcikk tudatta országgal, hogy 2 millió alatt van a főváros népessége<sup>13</sup>. Vajon tényleg ez a probléma? A szerző magánvéleménye, hogyha egy városban csak 1,5 millió ember tud megfelelő körülmények között élni, akkor nincs miért ott 2,5 millió embert összezsúfolni. Nem a lakosok száma az egyetlen ok, amiért Budapest Kelet-Közép-Európa kiemelkedő metropolisza. De vajon nem fogy-e ki ez alatt a főváros szűkös pénzügyi forrásaiból? A mai magyar önkormányzatiság fontos sajátossága, hogy önálló településekből áll, ezek látják el a közfeladatokat, ugyanakkor hiányzik egy tevékeny közepszint, amely ténylegesen koordináló szerepet tölthetne be. Ebben a rendszerben különös kihívást jelent egy olyan jelenség, amikor a lakóhely és a munkahely különválnak, vagyis a jövedelmek máshol keletkeznek, mint a költségek. Láthattuk ugyanakkor, hogy az önkormányzati rendszer rendkívül differenciált finanszírozási megoldásokkal párosul, amelyben az elmúlt években – szerencsés módon – a szolgáltatásokhoz kötődő források egyre inkább az intézményekben ellátottak után, és egyre kevésbé az állandó népesség után járnak. Ennek a következménye, hogy bár deficités a közszolgáltatások központi támogatása, vagyis az önkormányzatoknak ki kell egészíteniük azokat, mégsem következik be csőd egy 12 ezres populáció keresztf finanszírozásakor. Tény, hogy a befogadó önkormányzat jobban jár, a konkrét esetben népessége eredetileg kisebb volt és lakosai lényegesen szegényebbek voltak, mint az újonnan beköltözők.

A tanulmány, ill. az önkormányzati költségvetési modell, amely a legfőbb hozadéka ennek a kutatásnak, arra a következtetésre juttatta a szerzőt, hogy a fővárosnak a jelen körülmények között a minőségi munkahelyek megtartására kellene koncentrálnia, minőségi lakhatási lehetőségek kínálatát kellene fejlesztenie, és nem érdemes törődnie azokkal a költségvetési veszteségekkel, amelyek a környező települések növekedése folytán kitelepülő lakosság által használt fővárosi közintézmények következtében keletkeznek, végső soron ezt a munkaadók iparűzési adója mindenképpen fedezi. Fontos lenne azonban, hogy a környező települések vezetőivel rendszeres kapcsolatot alakítson ki az összes fővárosi önkormányzat, mert a vitás kérdések rendezése inkább előnyös mint hátrányos, esetleg még saját polgárainak is használhat vele, és megelőzheti kimeneküléseket. Ugyanez igaz az agglomerációs önkormányzatokra is: problémáikra megoldást találhatnának az együttműködésben. 1995-től pénzügyi ösztönzőkkel próbálnak ebbe az irányba hatni. Az önkormányzatok pénzügyi támogatása egyre határozottabban az intézmények ellátottai és egyre kevésbé az állandó népesség száma szerint jár. Ezzel párhuzamosan a közösen üzemeltetett intézmények, az „átvállalt” ellátottak kiegészítő Ft-okat érnek. Ezek az intézkedések oda vezettek, hogy az intézmények fenntartásakor egyre kevesebb problémát okoz az, ami 1992–93-as adatokkal dolgozó fővárosi és országos tanulmányokban (ILLÉS I. 1994; HEGEDŰS J. 1994) az alapvető gondokat okozta. Ez a felismerés talán egyik legfontosabb eredménye e tanulmánynak.

A szakirodalom szerint is az önkormányzati rendszer egyik nehezen orvosolható konfliktusa a főváros és a környező települések között húzódik meg. Magát a konfliktust és a különböző okokat többen is megvilágították (HEGEDŰS J. 1994, 1995; HORVÁTH M. 1993; PERGER É. 1994). Hosszabb távon csak az jelenthet megoldást, ha a jelenleg működő, fővárosi szintű feladat- és forrásmegosztás helyébe vagy azzal párhuzamosan egy regionális szintű együttműködés jön létre. Ennek egyaránt kell szol-

---

<sup>13</sup> Népszabadság, 1996. szept. 6.

gálnia az évszázados értékek védelmét, a városban bennrekedő, szegényebb néprétegek támogatását, ill. azoknak az érdekeit, akik a város adminisztratív határain kívül élnek, de a városban dolgoznak, és ily módon végső soron mégis hozzájárulnak a városban az általuk használt szolgáltatásokhoz. (A munkahelyük által és az igénybe vett piaci szolgáltatásuk után fizetett iparűzési adó formájában, valamint a normatívákkal, amelyeknek összege az esetükben több lehet, mint ami az önkormányzatokat a helyben lakók után megilleti.)

Magyarországon a szuburbanizációs fejlődés viszonylag korai szakaszában tart: egyelőre elsősorban a népesség hagyja el a nagyvárost, ill. a közvetlen lakossági szolgáltatások egy része, valamint a városi telek- és bérleti árakat megfizetni képtelen tevékenységek keresnek megoldásokat a városon kívül. Ez végső soron még előnyös is lehet a városnak, amennyiben pl. bevételi szerkezetét (helyi adók) adaptálni tudja az új helyzethez (iparűzési adó súlya, az ingatlanok értékére kivetett adó), és nem törődik azzal, hogy egy monofunkciós belváros alakul ki. Ezt aktív várospolitikával és jelentős mértékű saját befektetéssel (ingatlan-felvásárlásokkal, rehabilitációval, ill. különböző árfekvésű bérlakások kialakításával) ellensúlyozhatja. Végső soron a népesség elvándorlása jelentheti a lehetőséget a jobb minőségű, nagyobb, tágasabb lakások kialakítására, és leromlott épületek helyén zöldterületek kialakítására, ezzel mintegy a szükségből erényt kovácsolva.

#### IRODALOM

- A budapesti agglomeráció területrendezési terve 1997. – BUVÁTI – PESTTERV, Budapest.
- HEGEDŰS J.–PALLAI K.–TOSICS I. 1994. Budapest várospolitikai programja. – Városkutatás Kft., Budapest.
- HORVÁTH M. T.–PÉTERI G.–TOSICS I. 1993. Budapest és környéke közigazgatási modellje. – Városkutatás Kft., Budapest.
- ILLÉS I. 1994. Az önkormányzatok finanszírozása, gazdálkodásuk hatékonysági kérdései. – In: CSEFKÓ F. (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK – Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- KOK, H.–KOVÁCS, Z. 1998. The conditions of suburbanization around Budapest. – Paper presented at ENHR conference in Cardiff.
- KOVÁCS R. 1992. Települési egyenlőtlenségek – területi feszültségek. – In: ANDORKA R.–KOLOSI T.–VUKOVICH GY. (szerk.): Társadalmi Riport. TÁRKI, Budapest.
- KOVÁCS, R. 1996. Migration in Hungary. – Paper prepared for the Conference „Housing and European Integration” ENHR/SBI, Helsingore – Budapest.
- PERGER É. 1994. A budapesti agglomeráción belüli területi koordináció lehetséges útjai. – In: CSEFKÓ F. (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK – Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Pest megye területfejlesztési koncepcióját megalapozó tanulmányok. 1997. – MTA RKK – PESTTERV, Budapest.
- PETERSON, G. 1996. Az önkormányzatok infrastrukturális beruházásának támogatási rendszere. – Városkutatás Kft. – The Urban Institute, Budapest–Washington.
- TOSICS I. 1997. Szuburbanizáció és városfejlődés Budapesten. – Kutatás I. rész, Budapest.
- VÁGI G. 1991. Magunk, Uraim. – Gondolat, Budapest.

## THE EFFECT OF THE SUBURBANISATION ON THE BUDGETS OF LOCAL GOVERNMENTS

by *R. Kovács*

### S u m m a r y

The paper deals with the actual and potential financial consequences of the suburbanisation for Budapest and its agglomeration, based on modelling. According to these calculations postulating varied conditions the suburbanisation process causes a loss in the budget of the national capital but its amount does not pose a real problem provided the present rate of moving out. Budgets of the much smaller settlements in the agglomeration might be affected thoroughly by the population moving in but this impact is highly differentiated by settlements.

Nevertheless this shift in budgets creates a new source of conflict between the capital and surrounding settlements. On the long run the only solution would be a collaboration on a regional level serving the interest of both the citizens living and working in Budapest and those having moved out of the capital but retaining employment there.

Translated by L. BASSA

#### **A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban.** Nemzetközi Konferencia anyag Pécs, 1999.

A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézete, valamint a tübingeni Föderalizmus Kutatók Európai Központja 1999. május 27-28-án rendezte meg Pécsen a „Régiók szerepe a bővülő Európai Unióban” című konferenciát a Friedrich Ebert Alapítvány támogatásával. A nemzetközi konferencia immár rendszeresen ötévenként kerül megrendezésre, azzal a céllal, hogy a neves külföldi és hazai szakemberek megvitassák a regionális politikában bekövetkezett változásokat, és eszmét cseréljenek az egyes országok által követett területfejlesztési alapelvekről.

A konferencia három konkrét, aktuális célt tűzött ki:

- helyzetképet adni a közép-kelet-európai országok regionális átalakulásáról, területfejlesztési céljairól, eszközeiről és intézményrendszeréről;
- bemutatni az európai reformtörekvéseket, azok várható hatását Közép-Kelet-Európára;
- információval szolgálni a Dunántúli Tudományos Intézet kutatásairól, tudományos eredményeiről és a magyar regionális politika eredményeiről.

A fentiek mellett célként fogalmazódott meg a különböző intézményekben folyó kutatómunka megismerése, az intézmények közti hosszabb távú együttműködés kialakítása.

A konferencia előadói közt „mindkét oldal” jelentős számban képviseltette magát: a szervezők és más magyar intézmények (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal) előadói mellett szinte az összes közép-kelet-európai országból (ukrán, cseh, román, bolgár, horvát, lengyel, szlovén és orosz szakemberektől) hallhattak a résztvevők színvonalas előadásokat, míg az Európai Unió regionális politikájának fejleményeiről neves holland, német, svéd és dán előadók számoltak be. Az Európai Unió országaiból érkező szakértők általában átfogóbb témákat mutattak be, alkalmazva a regionális tudományok elméleti alapvetéseit (regionális tervezés és önkormányzás prob-