



Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.) Agglomerációs várostérségi tanulmányok



Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.)

Agglomerációs várostérségi tanulmányok

Nagyvárosi, városi és települési dilemmák
a 21. században

Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány
Budapest, 2017

Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.)

Agglomerációs várostérségi tanulmányok

Nagyvárosi, városi és települési dilemmák
a 21. században

Széman György (1965-2017) emlékére

Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány
Budapest, 2017

Szerkesztő: Dr. Laki Ildikó, Dr. Szabó Tamás
A kiadvány szakmailag lektorált

ISBN 978-963-12-8621-2 (nyomtatott)
ISBN 978-963-12-8622-9 (elektronikus)

A kiadvány a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
és a Homo Oecologicus Alapítvány közös kiadásában valósult meg

A szerkesztők ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni a kötet megszületését
támogató alábbi magyarországi helyi önkormányzatoknak, mint a projekt
feletti védnökséget vállalt településeknek:

Budapest Főváros Önkormányzata – mint kiemelt fővédnök

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat

Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzat

Szigetszentmiklós Járásszékhely Város Önkormányzat

Halásztelek Város Önkormányzat

Rácalmás Város Önkormányzat

Edelény Járásszékhely Város Önkormányzat

Etyek Nagyközség Önkormányzat

Szügy Községi Önkormányzat

Tartalom

Bevezetés	8
Zongor Gábor: Város és vidéke, illetve a városkörnyéki közpolitikai kapcsolatok alakulása	
Magyarországon	10
A tanácsrendszer mint előzmény	10
Az önkormányzati rendszer kialakulása, változása	13
A települési helyzetről	14
A városiasodás, várossá nyilvánítások	16
Várossá nyilvánítás 1885-től Magyarországon	19
1990. január 1-jén városok száma 166	20
Megyei jogú városok - A modern városok	21
A kistérségi társulások felértékelődése	23
Városkörnyék helyett többcélú kistérségi társulások	25
A járásokról	35
A közeli előzményekről	35
Járások születése	36
A járások jellemzői	37
A járások lakosság száma	39
A járási településszámok	40
A kialakult helyzetről	40
Változtatási javaslatok	42
Felhasznált irodalom	44

Laki Ildikó: Agglomerációs kérdések Budapest vonatkozásában	45
Bevezetés	45
A budapesti agglomeráció története	48
„Agglomeráció és szerepkör”	52
Összegzés	62
Felhasznált irodalom	63
 Gyergyák Ferenc: Budapesti Közlekedési Szövetség – Remény és kudarc	65
Budapest és agglomerációja: mit értünk agglomeráción?	65
Budapest agglomerációs övezete	66
Regionális Közlekedési Szövetségek: mi is az a regionális közlekedési szövetség?	68
Regionális közlekedési szövetségek Európában	69
A Budapesti Közlekedési Szövetség – Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft. ...	70
Előzmények	70
A Budapesti Közlekedési Szövetség megalakulása, működése	75
A Budapesti Közlekedési Szövetség megszűnése, utóélete	79
Felhasznált irodalom	82
 Kelő Johanna: A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségekre	84
Bevezetés	84
A járások, járási hivatalok kialakításának jogszabályi háttere	85
A járások kialakításánál érvényesíteni kívánt kormányzati célok és szempontok	87
A járások kialakításának hatása az önkormányzatiságra	88
A járások, járási hivatalok sajátosságai	89
A járási hivatalok jogállása	90
Hatásköri megoszlás a kezdetekben	90
Kezdeti irányítási nehézségek	92
Települési ügysegédi rendszer	93
Integrált ügyfélszolgálati rendszer, kormányablakok/okmányirodák	93
Járási Védelmi Igazgatás	95
Struktúráváltás: külső-belső integráció 2015	96

Szakhatósági eljárások és kapcsolódó szakkérdések	96
Járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítése 2016–2017.	98
Kiemelt és nevesített „nagyvárosi” területi államigazgatási kompetenciák	99
Kihívások	100
Távlatok, lehetőségek	101
Összegzés	102
Felhasznált irodalom	103

Kaiser Tamás: Városrégiók Angliában: újabb fejezet aszimmetrikus devolúció

 folyamatában	105
Bevezetés	105
Az angol regionalizáció felívelése és lassú enyészete	108
A konzervatív többségű kormány területpolitikai fordulata:	
lokális terek a régiók helyén	112
Helyi Vállalkozási Partnerségek	112
A városokkal kötött megállapodások	114
Az egyesült önkormányzatok	115
A devolúciós megállapodások	118
Manchester, az éltanuló: a „Devo Manc”	119
A „Devo Manc” előzményei	119
A „Devo Manc” tartalma	120
Az egészségügy és a szociális ellátás devolúciója	122
Kihívások, megoldandó problémák	124
Devolúciós megállapodások a 2015-ös parlamenti választások után	125
Következtetések	128
Felhasznált irodalom	130

Csider László: Az önkormányzati lakásgazdálkodás múltja, jelene és jövőbeli perspektívái

különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban	133
Bevezetés	133
Lakásállomány és lakhatás Magyarországon mint kiindulási bázis	135
A lakáspolitikai és lakásmobilitás dimenziója	138
Városrész-rehabilitációk mint a városi lakáspiac és lakásgazdálkodás kiemelt projektjei ...	140

A helyi önkormányzatok pozíciói a magyarországi lakáspiacon	141
Önkormányzati tulajdonú lakások bérbeadása	142
Önkormányzati tulajdonú lakások értékesítése és felújítása	143
Lakáspolitikai és lakásmobilitás a főváros illetve agglomerációjában	144
Lakásmobilitás a megyei jogú városokban az ezredfordulót követően	146
Összegzés – az önkormányzati lakásgazdálkodás jelene és jövőbeli lehetőségei	148
Felhasznált irodalom	149

Bujdosó András: Az egységes központi címregiszter szerepe és lehetőségei a települések, különösen a városok, nagyvárosok igazgatásában	150
Bevezetés – az egységes központi címregiszter, mint a modern állam- és önkormányzati igazgatás hatékony eszköze	150
A címregiszter-rendszer közigazgatási használatának alapelvei	151
Az egységes címregiszter-rendszer kialakításának folyamata Magyarországon	157
Az egységes központi címregiszter-rendszer működésének sajátosságai	162
Összegzés – az egységes központi címregiszter hatásainak szintetizálása és a továbblépés lehetőségei	170
Felhasznált irodalom	171

Szabó Tamás: A hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadását követően. Egy kutatás margójára....	173
Bevezetés – hazai városkörnyéki kapcsolatok mint kutatási terület	173
Egy empirikus kutatás gondolatának megszületése; a kutatás alapvető paraméterei	175
A kutatási minta paraméterei	177
A „nagyvárosi” és városkörnyéki települési kutatási csoportok	178
A városkörnyéki települési kérdőívek országos szintézise	179
A „szükségességi” dimenzió vizsgálata országos összevetésben	180
A „tapasztalati dimenzió” vizsgálata országos összevetésben	181
A városkörnyéki kérdőívek térségi szintézise	183
A „szükségességi” dimenzió térségi-regionális eredményeinek szintetizálása	183
A „tapasztalati” dimenzió térségi-regionális eredményeinek szintetizálása	184
A városkörnyéki kérdőívek jogállás szerinti szintézise	186
A „szükségességi” dimenzió önkormányzati jogállás szerinti szintetizálása	186

A „tapasztalati” dimenzió önkormányzati jogállás szerinti szintetizálása	186
A városkörnyéki kapcsolatokhoz ajánlott közpolitikai eszközök értékelése	187
Agglomerációs önkormányzati tanács	188
Agglomerációs pénzügyi alap	189
Az ÖNET nagytérégi, regionális szintű kiterjesztése	189
Speciális agglomerációs tudásanyag	189
Városkörnyéki gazdasági kapcsolatok (klaszterek)	189
Közös önkormányzati konzorciumok	190
A várostérégi közpolitikai eszközök országos értékelése	190
Közpolitikai eszközök megítélése térségi és önkormányzati jogállás alapján	191
Vélemények és attitűdök	191
Utószó	193
Felhasznált irodalom	194
 Kitekintés. Interjú Debrecen megyei jogú város polgármesterével	 196
 A szerzők és szerkesztők rövid szakmai önéletrajza	 201

Bevezetés

Jelen kötetünk egy válogatás kíván lenni a városi, nagyvárosi és az agglomeráció vizsgálatának köréből, azzal a céllal, hogy feltárja és mazsolázzon az ezredforduló utáni időszak jellemzően a városi lét vonatkozásában felmerülő területi – elsődlegesen igazgatási – és társadalmi problémák, jelenségek közül.

A területiség és a társadalom viszonya a terület- és településfejlesztésben, a várospolitikában, valamint a települések makro- és mikrotársadalmában örökké változó fogalom, melyet a szakemberek előszeretettel hasznosítanak mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati tudásukban. Azonban a változásokból adódóan minden pillanatban szükséges figyelmet fordítani arra, hogy mindez milyen ismertetéssel, közvetítéssel kerül az olvasó és érdeklődő nagyközönség elé. A kötetben megjelenő válogatott tanulmányokkal célunk, hogy mindenki számára – legyen az szakember vagy laikus – olyan ismereteket biztosítsunk, amelyek egyfelől segítik a feldogozott témakörök részletes megismerését, másfelől tovább gondolhatóvá teszik a különböző, de mégis egy ágról fakadó térbeli folyamatok körét.

A tanulmánykötet eredeti koncepciója a várostárségi önkormányzati kapcsolatokra (együttműködések, feladatellátás- és fejlesztési kooperációk) fókuszált volna. Azonban a tanulmányjavaslatok összegyűjtése során szembesültünk azzal a dilemmával, hogy a városkörnyékiség és agglomerációs tematika nem szűkíthető le kizárólag az önkormányzatiságra, ezért nyitottunk az állami feladatellátás és igazgatás irányába, nem titkoltan ezzel is reflektálva a magyar közigazgatásban a 2010-es kormányváltás óta eltelt már-már paradigmatisáló hatású változásra, az államigazgatási feladat- és hatáskörök, igazgatási kompetenciák megnövekedésére, párhuzamosan a korábbi önkormányzati feladattömeg „áramvonalasításával”. Így a tanulmányok egy része a hazai és nemzetközi városi mechanizmusokat – benne különösen a város és környékének folyamatait – vizsgálják (Kaiser Tamás, Zongor Gábor, Szabó Tamás), kiegészítve empirikus alapokon nyugvó helyi közpolitikai folyamatokkal, jelenségekkel. A feladatellátás kiterjesztett spektrumából követke-

zően a tanulmányok másik csoportja olyan speciális és egyszersmind aktuális kérdéseket igyekszik körbejárni, mint a járási hivatali feladatellátás (Kelő Johanna), a várostérségi tömegközlekedés (Gyergyák Ferenc), a lakáspolitikai (Csider László) vagy az állami és önkormányzati közterületi nyilvántartásokat összekapcsoló központi címregiszter (Bujdosó András) kérdéseit. A kötet utolsó tartalmi eleme egy kitekintés, dr. Papp László, Debrecen város polgármestere mondja el véleményét Debrecen és térségének, területi kapcsolatainak jellegzetességeit és legfőbb vonalait.

És végül a kötet záró oldalain megismerhetjük a tanulmányok szerzőit, munkásságukat, illetve kapcsolódásukat témájukhoz, a kötet tartalmához.

Bízunk benne, hogy tanulmánykötetünk egyszerre aktuális és hiánypótló lesz, így felkelti nemcsak a városi-, várostérségi folyamatokkal, de a közigazgatással foglalkozó és érdeklődő nagyközönség figyelmét is!

Budapest, 2017. december

A Szerkesztők

Zongor Gábor

Város és vidéke, illetve a városkörnyéki közpolitikai kapcsolatok alakulása Magyarországon

A világon mindenhol van annak jelentősége, hogy az ember az adott ország fővárosában, nagyvárosában, kisvárosában, intézményekkel ellátott községben, vagy csökkenő lakosságszámú kisközségben, aprófaluban vagy tanyán él. Ugyancsak lényeges, hogy az adott település milyen messze van a legközelebbi várostól, megyeszékhelytől vagy a fővárostól.

Mindezekből következik, hogy egyáltalán nem biztos, hogy a lakóhelyként szolgáló településen elérhetőek azok a közszolgáltatások, amelyeket az állam és az önkormányzatok a szervezésükben nyújtanak. A települések közötti különbség alapvetően abban mérhető, hogy a differenciált feladatellátás rendszerében, figyelemmel a szubszidiaritás követelményeire is, mennyire elérhető községben juthat hozzá a polgár a közszolgáltatáshoz. Természetesen az elektronikus közszolgáltatás esetén a fizikai közelség másként jelenik meg, itt az a fontos, hogy a lakóhelyen vagy ahhoz közeli helyen biztosított legyen az elektronikus elérhetőség feltételrendszere, mind személyi, mind technikai értelemben véve.

Az is világjelenség, hogy a legfőbb közszolgáltató helyek a városokban vannak. A városiasodás világjelenség és megállíthatatlannak tűnik. Így a városok kiemelt szerepet töltenek be a közpolitikai rendszerben. Ezért izgalmas áttekinteni, hogy miképpen változott és hol tart ma a város és vidéke kapcsolatrendszere Magyarországon. Miképpen befolyásolja a folyamatokat a jogi és a pénzügyi szabályozás, a közigazgatási tér lehatárolása, és mennyiben múlik az együttműködés a felek, az érintett települések vezetőinek akaratán.

A tanácsrendszer mint előzmény

Miközben hajlamosak vagyunk egyes társadalmi folyamatokat és közpolitikai kérdéseket csak az 1990-es rendszerváltoztatás óta vizsgálni, nem feledkezhetünk meg a korábbi időszakról sem, mivel a településközi, önkormányzati együttműködések elmúlt negyedszázada sok tekintetben az előző egypártrendszer időszakának elutasítására épült. Így minden-

képpen fontosnak tartom, hogy a tanácsrendszer időszakából legalább az 1960-as évek végéig tekintsünk vissza. Ebben az időszakban a magyar szocialista gazdaságpolitikában részleges fordulat történt, az ún. „új gazdasági mechanizmus” bevezetésével. Mivel a magyar gazdaságpolitikai reformkísérlet és a csehszlovák „emberarcú szocializmus” bevezetésére irányuló politikai átalakítási kísérlet 1968-as fegyveres leverése ugyanarra az időszakra esett, így az előkészített átfogó közjogi változtatások Magyarországon nagyrészt nem valósulhattak meg. Ennek a folyamatnak szerves része volt a tanácsrendszer megreformálása is.

A hierarchikus tanácsrendszerben, kezdetben kísérleti jelleggel egyes községeket a járási rendszerből városi irányítás alá helyeztek „az érdekelt községi és városi tanács kérelmére”.¹ Az új irányítási rendszer következtében egyes községek kikerültek a járási tanács hatóköre alól és a térség meghatározó városával kerültek szoros együttműködésre. A kormányhatározat szerint „Egyes községi tanácsok irányítását a városi tanács láthatja el, ha a város és a község között különösen szoros munkaerő foglalkoztatási, ellátási (kulturális, egészségügyi, kereskedelmi, kommunális, szolgáltatóipari) földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak, továbbá a község és a város koordinált fejlesztése különösen indokolt.” A kísérletben összesen hat város vett részt néhány szomszédos községgel közösen. Közülük három járásszékhely (Kapuvár, Hatvan és Kiskunfélegyháza) esetében a megszűnő járással összhangban történt meg a változtatás, amellyel egyidejűleg 1969-ben Kapuvár újra városi rangot is kapott. Hajdúböszörmény és Hajdúszoboszló viszont korábban nem volt járási székhely, hanem egy-egy hozzájuk közel fekvő községet szakítottak ki a Debreceni járásból. Veszprém és Balatonfüzfő együttműködése nem függött össze a járási rendszer átalakításával, hanem a döntően ipari jellegű nagyközség és a közeli megyeszékhely közötti gazdasági és munkaerő-vonzási kapcsolatok erősítése indokolta a kísérletben való részvételüket.²

A harmadik tanácstörvény (1971. évi I. tv.) a korlátozott demokratikus viszonyok között jelentős lépést tett a centralizáció lebontása, a decentralizáció irányába. Mindezt jól tükrözi, ahogy a törvény megfogalmazta a tanácsok jellegét: „a tanács és szervei (továbbiakban együtt: tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.” Bújtatva ugyan, de megjelent az önkormányzatiság csírája a szabályozásban. Az önállóbbá válás lehe-

1 Lásd: A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 1017/1969. (IV. 29.) számú határozata egyes községek városi irányításáról

2 Lásd: 21/1970. NET számú határozat Balatonfüzfő és a közös tanács szervezetébe tartozó Litér községnek Veszprém város városkörnyéki községgé nyilvánításáról

tőségét jobban szolgálta, hogy az 1971-es általános választásokkal megszűntek a járási tanácsok, ezáltal a községek feletti közvetlen pártpolitikai nyomás enyhült. A továbbiakban a járási hivatalok a járásban a tanácsi hatáskörbe tartozó államigazgatási feladatokat látták el, mint a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szervei.

Ennél fontosabb, hogy a tanács törvény a járási hivatalok mellett létrehozta a városkörnyéki rendszert. A városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolták. Ezáltal a város vonzáskörzetébe tartozó községek kikerülhettek a járás hatásköréből, amelynek révén a térségközpont-település és a hozzá tartozó község között nem csupán igazgatási, hanem szélesebb körű gazdasági, közszolgáltatási együttműködést is létrehoztak. A járási rendszer 1983. december 31-ei megszűnésekor 83 járási hivatal szűnt meg.

Ekkorra már 62 városkörnyéki együttműködés jött létre, amelynek révén egyes községek kikerültek a járási irányítás alól.

A járások megszüntetését követően kialakított városkörnyéki igazgatási rendszerben 105 helyen városközpont-hoz kapcsolódtak a települések.

Ugyanakkor 34 térségben úgynevezett városi jogú nagyközséghez sorolták be a településeket.

(Három megyében: Baranya, Győr és Tolna csak városok voltak a székhelyek.) Összesen a 19 megyén belül 139 alsó középfokú igazgatási egység jött létre. A tanácsrendszer 1950-es bevezetésekor létezett járások zömében létrejöttek a városkörnyéki igazgatási egységek.

A városkörnyéki igazgatás rendszere meglehetősen rövid ideig állt fenn, mivel az 1987. évi 21. törvényerejű rendeletet követően az ún. kétszintű (település-megye) helyi igazgatási modell került bevezetésre, így megszűnt az új alsó középfokú igazgatási egység és a városkörnyéki feladatellátás a továbbiakban a közszolgáltatások tekintetében maradt meg. Ebben az időszakban, különösen az 1985-ös választásokat követően fokozatosan növekedett, elsődlegesen a városok pénzügyi önállósága a megyei elosztással szemben, valamint a települések mozgásteret is bővült. A város és környéke kezdett sok helyen szerves együttműködéssé, érdekközösséggé alakulni. Természetesen ez az állítás elsődlegesen az egyközpontú városkörnyékekre és a tradicionális város-község kapcsolatokkal rendelkező térségekre volt igaz.

A tanácsrendszer megszűnése egy belső közigazgatási átalakulási folyamat közben történt. Nagyon sok új megoldási kísérlet zajlott akkor az országban, így a hierarchikus tanácsrendszer átalakítását a benne dolgozók sokasága is szorgalmazta. Az önállóság és az önkormányzatiság a politikai rendszerváltoztatás egyik, széles körben elfogadott és támogatott igénye volt.

Az önkormányzati rendszer kialakulása, változása

A tanácsrendszert felváltó 1990-es helyi közhatalmi választások és az önkormányzati rendszer kialakítása teljesen új helyzetet teremtett mindazon települések számára, amelyek a tanácsrendszerben társközségi besorolásban voltak. A zömében kistelepülések „felszabadulása” természetesen jelentősen hatott a volt székhelyközségekre és az egész rendszerre. Az önállóság élménye vitathatatlanul segítette a kistelepülések újraéledését, fejlődését, régi-új értékek szabadultak fel és közösségi együttműködéseknek új sokszínű formái, szerveződésai jöttek létre. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy több ezer kistelepülésen éledt újra a helyi demokratikus közösségi élet.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény³ létrehozó politikai kompromisszum következtében az önkormányzatiság sajátos autonómiája fogalmazódott meg, amelyben a településközi kapcsolatok háttérbe szorultak. A társulás, az együttműködés mint lehetőség megfogalmazódott, viszont az önállóság élménye mindent felülírt. A gazdaságilag megalapozott önkormányzati autonómia helyett elsődlegesen a szervezetalakításban és a külső ellenőrzés elhárításában megnyilvánuló „függetlenség” vált túlsúlyossá, amely a látzólagos önállóságot erősítette. Az együttműködés ellen hatottak a tanácsrendszer során keletkezett sérelmek, elsődlegesen a volt társközségek részéről.

Utólag, természetesen mondhatjuk azt, hogy nem vált be, nem volt kellően hatékony és nem volt fenntartható az 1990-ben kialakított rendszer, amely szerint minden település egyben települési önkormányzat is lett. Kétségtelen, hogy a negyedszázaddal ezelőtt végrehajtott „felszabadítás” egyben az önállóság túlértékelését is jelentette, viszont elvitatlanul hozzájárult a helyi közösségek megerősödéséhez, a helyi demokrácia kiépüléséhez, az önkormányzás élményének megéléséhez.

Már 1994-re nyilvánvalóvá vált, hogy a települési önkormányzatokra különbözőképpen telepített feladatok és hatáskörök sokasága, a hozzájuk rendelt finanszírozással nem tartható fenn, vagyis differenciálni kellene a települések között a hatáskörök gyakorlása tekintetében, valamint ki kellene építeni a szubszidiaritás garancia rendszerét. A Horn-kormány kétharmados támogatottsága ellenére – a koalíciós pártok belső vitájának következtében – nem tudott érdemben változtatni az önkormányzati rendszeren.

Az ezt követő időszakban egyrészt kormányhatározatok (első Orbán-kormány), majd kormányprogramok (Medgyessy- és második Gyurcsány-kormány) hirdették meg a változtatás szükségességét, de érdemi változás a rendszer átfogó szabályozásában politikai támogatottság hiányában nem történt. Miközben az Ötv. csaknem változatlan maradt, mégis

3 Lásd a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt.

megindult, különösen 2004-től az önkormányzatok kistérségi társulásainak szervezése. Az eredeti kormányzati szándék ellenére nem hozhattak létre kötelező társulásokat, viszont a finanszírozási rendszer átalakításával kötelező erővel ösztönözték az önkormányzatokat az önkéntes többcélú társulások létrehozatalára. Így 2010-re Magyarország valamennyi települése, a fővárost és kerületeit kivéve tagja lett valamelyik többcélú kistérségi társulásnak. Az, hogy az egyes települések mely közszolgáltatások tekintetében társultak, a törvényi keretek között alapvetően rajtuk és a körülményeken múlt, viszont területfejlesztési szempontból a társulások teljes körűek voltak. A végső soron a kialakított 175 kistérség magába foglalta a települések összességét és lefedte az önkormányzati közszolgáltatási feladatellátást. A támogatási rendszer egyértelműen a többcélú társulásban való feladatellátást preferálta, függetlenül attól, hogy adott esetben az optimális működéshez milyen körben kellene ténylegesen társulni. Így aztán sok helyen jöttek létre látszattársulások, a finanszírozás optimalizálásának való megfelelés sokszor felülírta a józan ész által diktált megoldásokat is.

Az önkormányzati rendszer változtatásának szükségessége már a kilencvenes évek közepén nyilvánvalóvá vált, a kérdés csak az volt, hogy mikor lesz meg ehhez a szükséges mértékű politikai támogatottság. A 2010-es parlamenti választásokat követően létrejött kétharmados többséget biztosító országgyűlési háttérrel az Orbán-kormány átfogó közjogi változtatásokat hajtott végre, amelyek keményen érintették az önkormányzatokat és az önkormányzati együttműködéseket is.

A települési helyzetről

Magyarországon 1990-ben létrejött helyi önkormányzati rendszer drasztikusan szakított a korábbi tanácsrendszerrel a tekintetben, hogy minden korábbi község elnyerte az önálló önkormányzat alakításának jogát és a negyedszázada kialakított rendszer az önkormányzás központi szereplőjévé a települést tette, míg a megyei önkormányzatot kiegészítő, másodlagos pozícióba helyezte. Az önállóság élménye ösztönzőleg hatott a települések belső energiáinak feltárására, ugyanakkor a feladatok és hatáskörök differenciálatlan telepítése a települési önkormányzatokhoz, már kezdetektől jelentősen eltérő minőségű közszolgáltatást tett lehetővé. A kormányzatok nem vizsgálták, hogy képesek-e a kisebb települések a feladatok tényleges ellátására, illetve nem tettek kísérletet az önkormányzati vezetők feladatellátó képességének kiegyensúlyozására, felkészítésére.

Kezdetben az önálló községgé válás, illetve a községegyesítés megszüntetésének feltételrendszere⁴ is meglehetősen jelképes volt. Így az első ciklusban, annak lezárásával, 1994.

4 Lásd: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény V. fejezetét (A község, a város és terüle-

december 11-vel összesen 67 új községi önkormányzat jött létre Magyarországon. Ezt követő két évtizedben még további 30 településsel nőtt az önkormányzatok száma. A legutóbbi önkormányzati választásokkor, 2014. október 12-én már csupán egy új községi önkormányzat, a Balatonkenese várostól levált Balatonakarattyja jött létre. Az önálló községválasztás feltételei oly mértékben megszigorodtak, hogy gyakorlatilag teljesíthetetlenek.⁵ Az új község alakításának korábbi feltételei kiegészültek azzal, hogy az elkülönült településrész lakosság száma a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen, és infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, valamint a községi önkormányzat számára meghatározott feladatokat, az országos átlagot meg nem haladó költségátfordítással lássa el.

Jelenleg Magyarországon összes 3155 település és a fővárosi kerületi megoszlásának köszönhetően 3178 települési önkormányzat van. A települések 89%-a község (nagyközség). A települések 1/3-a 500 főnél alacsonyabb lakosságszámú (1066 község). Ezer főnél alacsonyabb lakosságszámú (1738 község) a települések több mint fele (54%). A 2000 főnél kisebb települések száma: 2371 (75%), ebből: 2353 község, 12 nagyközség és 6 város⁶. Ötezer lakos alatti összesen 2871 (90,9%) település, közülük 2697 község, 85 nagyközség és 89 város. Mindezekből látható, hogy a magyar települési önkormányzati rendszer struktúrája szétaprózódott.

Ötezer egy és tízezer lakos között találunk 6 községet, 20 nagyközséget és 112 várost, összesen 138 települést (4,4%). Tízezer lakos feletti település mindösszesen 168 van Magyarországon, ez a települések 5%-át jelenti, közülük csupán egy, Solymár nagyközség nem rendelkezik városi címmel. Ezen belül 50 ezer lakost meghaladó népességű város 18 van, (valamennyi megyei jogú) rajtuk kívül még 5 megyei jogú városunk van, közülük Szekszárd és Salgótarján megyeszékhelyként lett megyei jogú, míg három városnak (Hódmezővásárhely = 45945, Dunaújváros = 48042 és Nagykanizsa = 48620), miután megkapta a megyei jogúságát, az elmúlt negyedszázadban ötvenezer alá csökkent a lakosság száma.

A fővároson kívül csupán hét olyan városunk van (Kecskemét, Nyíregyháza, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged, Debrecen), amelynek a lakossága meghaladja a 100 ezer főt, közülük egyedül Debrecenben élnek több mint kétszázezen (204.867).

tük)

5 Lásd: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek 98–99. §-ait az önálló község alakítására vonatkozó szabályozásról.

6 A 2 ezer lakosnál kisebb népességű városok: Pálháza: 1103 fő, Óriszentpéter: 1190 fő, Igal: 1422 fő, Pacsa: 1733 fő, Visegrád: 1858 fő és Gyöngyös: 1902 fő.

Településtípus szerinti számok és arányok – 2015. január 1.⁷

Típus	Szám	Százalék	Lakosság szám	Százalék
Község	2703	85,67	2.633.643	26,23
Nagyközség	106	3,36	395.726	3,94
Város	322	10,21	3.306.792	32,94
Megyei jogú város	23	0,73	1.999.333	19,91
Főváros/ kerület	1/23	0,03	1.704.649	16,98
Összesen	3155	100,00	10.040.143	100.00

A városiasodás, várossá nyilvánítások

Magyarország jelenlegi területén 1885-ig 40 városunk volt, a főváros jelenlegi kerületeinek elődtelepüléseit nem számolva. 1945-ig további 10 település kapta meg a városi címet, majd a tanácsrendszer bevezetéséig még négy várossal gyarapodott az ország. A tanácsrendszer ideje alatt összesen 112 település kapta meg a városi címet. Az akkori szabályozás meglehetősen szigorú, főleg infrastrukturális, ellátási és foglalkoztatási színvonalhoz kötötte a cím adományozását. Ebből a szempontból különleges, hogy a járási rendszer megszűnését követően 1984-től 34 település kapta meg a városi jogú nagyközség címet, és ami ennél fontosabb, a körzetükhöz tartozó települések igazgatásának jogát. Közülük 15 (Bácsalmás, Bicske, Boglárlelle, Budaörs, Edelény, Kisbér, Kunszentmárton, Mezőkovácsháza, Püspökladány, Sárobgárd, Szécsény, Szigetszentmiklós, Tiszakécske, Tiszavasvári és Vasvár) már 1986-ban elnyerte a városi címet. A többi városi jogú nagyközség 1989-től lett város, velük együtt még 22 nagyközség lépett előbbre a települési hierarchiában, így összesen 41 új várossal bővülve kezdődhetett meg az önkormányzati rendszer. 1990. január 1-jén 166 városa volt az országnak.

Talán a rövid leírásból is kitűnik, hogy a rendszerváltoztatásig a várossá válással kapcsolatban erőteljes objektív szempontok jelentek meg, amelyek közül az egyik meghatározó a város térségi szerepe, vagyis a környező településeken élők számára nyújtandó széles körű szolgáltatások biztosítása.

Egyetértve Szigeti Ernő summás megállapításával, mely szerint: „Az 1970-es évek végéig egyértelműen jól fejlett 15-20.000 lakosú településeket emeltek városi rangra. Az 1980-as

⁷ A lakossági adatok a 2015. január 1-jei állapotot tükrözik és a www.nyilvantarto.hu honlapról származnak.

években alakult kisvárosokra ez már maradéktalanul nem mondható el, de az eltérő fejlettségű, többségében 10–15.000 lakosú új kisvárosok jórészt városhiányos körzetekben alakultak, megteremtve így a széles értelemben vett urbanizáció magját az adott térségekben. Az 1990-es évtizedben az új városok többsége már az 5–10.000 lakosú települések közül került ki. Az elmúlt másfél évtizedben – azóta csak romlott a helyzet (Zongor Gábor) – bekövetkezett várossá nyilvánítások hatására lényegében létrejött a korábban nem létező kisvárosálózat, ezáltal egy szélesebb alapokon álló „várospiramis.” (Szigeti 1996)

Az önkormányzati rendszer időszakában egyszerűbbé vált a cím elnyerése. A helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) csupán a következőt tartalmazta: „59.§ a község a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja. A képviselő-testület a kezdeményezését a belügyminiszter útján terjeszti a köztársasági elnök elé.” A részletszabályokat meghatározó területszervezési eljárásról szóló törvény 1999. évi XLI. törvény már megfogalmaz szempontokat, de összességében ezek is meglehetősen puha szabályok voltak. Mindezeknek köszönhetően 2010-ig, az első öt választási ciklusban 164 nagyközség kapta meg a városi címet. Ebben a települési halomban már nagyon sok olyan város is van, amelyik érdemben nem lát el körzeti feladatot, nincsen valóságos városkörnyéke, csupán elnevezésben város, amely címet sikerült megfelelő lobbizással megszerezni az adott politikai kurzusban. Ezek a virtuális városok a legjobb esetben mikrotérségközpontoknak tekinthetők, ami ugyan nem jelentéktelen, de semmiképpen nem tekinthető széles körű szolgáltatás és térszervezői szerepnek.

A várossá nyilvánítási folyamatban is jelentős változást hozott a 2010-es kétharmados politikai fordulat. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv) többek között integrálta a területszervezési eljárásra vonatkozó alapvető törvényi szabályozást is. A Mötv 104. §-a rendelkezik a várossá nyilvánításról, mely szerint városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet.

Az ezt megelőző szabályozás csak a nagyközségi jogállású települési önkormányzatok számára tette lehetővé a várossá nyilvánítási pályázat benyújtását.⁸ Mint ismeretes, az Mötv kormány által beterjesztett törvényjavaslata szeretne volna szüntetni a nagyközség kategóriáját, amely végül is az Országgyűlés által elfogadott módosításnak köszönhetően maradt, viszont már nem lett előfeltétele a várossá nyilvánításnak a nagyközségi cím megléte.

Az átalakuló önkormányzati és közigazgatási rendszer időszakában, a második Orbán-kormány 2013-ban végül is utat engedett a várossá nyilvánításnak. Az 1990-es rend-

8 Onga község várossá nyilvánítási pályázatát 2007-ben ezen szabály miatt utasította el az akkori Belügyminisztérium. A dolog érdekessége, hogy a következő évben már a település önmagát nagyközséggé nyilvánítva tudott pályázni.

szerváltás óta ez volt az első olyan kormányzati ciklus, amikor csupán egy évben került sor várossá nyilvánításra. A visszafogottság alapvetően érthető és támogatható, ugyanis az önkormányzati rendszer átalakítására vonatkozó sarkalatos törvényi szabályok megalkotását indokolt volt megvárni, hiszen a várossá nyilvánítás tekintetében is változtak a szabályok. Ugyanakkor ebben az utolsó várossá nyilvánítási folyamatban három település (Besenyszög, Gyöngyöspata és Újhartyán) élve az új törvényi szabályozással, nem nagyközségként, hanem községként pályázott és nyert.

Végző soron az eddigi hat önkormányzati ciklusban összesen 182 település kapta meg a városi címet.

Mivel sem 2015-ben, sem 2016-ban nem lett új városunk, így 2017. év elején, Magyarországon 346 sajátos jogállású településünk van.

Év	Új városok száma
1991	8
1992	8
1993	14
Összesen	30
1995	6
1996	6
1997	12
Összesen	24
1999	4
2000	15
2001	15
Összesen	34
2003	4
2004	18
2005	15
Összesen	37
2007	9
2008	8
2009	22
Összesen	39
2011	0
2012	0
2013	18
Összesen	18
Mindösszesen	182

Várossá nyilvánítás 1885-től Magyarországon

1885-ig 40 város: Baja, Budapest, Cegléd, Debrecen, Eger, Esztergom, Gyöngyös, Győr, Gyula, Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúszoboszló, Hódmezővásárhely, Jászberény, Kaposvár, Karcag, Kecskemét, Kiskunfélegyháza, Kiskunhalas, Kisújszállás, Komárom, Kőszeg, Makó, Mezőtúr, Miskolc, Nagykanizsa, Nagykőrös, Nyíregyháza, Pápa, Pécs, Sopron, Szeged, Szentendre, Szentes, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Túrkeve, Vác, Veszprém.

1885. Zalaegerszeg

1889. Sátoraljaújhely

1905. Szekszárd

1918. Békéscsaba

1921. Kalocsa, Mosonmagyaróvár

1922. Csongrád, Salgótarján

1923. Balassagyarmat

1924. Mohács

1945-ig 56 város: (beleértve az akkor még önálló: Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Rákospalota, Újpest)

1945. Hatvan

1946. Orosháza

1947. Tatabánya

1949. Ózd, Csepel

1950. 54 város (Nagy-Budapest kialakulásával megszűnt 7 város: Újpest, Rákospalota, Kispest, Csepel, Budafok, Pestszentlőrinc, Pestszenterzsébet)

1951. Sztálinváros (Jelenleg: Dunaújváros), Komló, Várpalota

1952. Törökszentmiklós

1954. Kazincbarcika, Keszthely, Oroszlány, Tata

1959. Ajka

1966. Gödöllő, Leninváros (Jelenleg: Tiszaújváros), Szarvas, Szigetvár, Tapolca

1968. Sárospatak, Sárvár, Siófok

1969. Kaposvár, Mátészalka

1970. Dombóvár, Kisvárd, Százhalombatta

1971. Balatonfüred, Csorna, Nagyatád

1973. Békés, Kiskőrös, Mezőkövesd, Nyírbátor

1977. Bonyhád, Dunakeszi, Marcali, Siklós

1978. Barcs, Berettyóújfalu, Celldömölk, Érd, Fehérgyarmat, Körmend, Lenti, Paks, Vásárosnamény

- 1983. Szentgotthárd
- 1984. Dorog, Encs, Heves, Mór, Pásztó, Sümeg, Szeghalom, Szerencs, Tamási, Tiszafüred, Zalaszentgrót, Zirc
- 1986. Bácsalmás, Bicske, Boglárlelle, Budaörs, Edelény, Kisdér, Kunszentmárton, Mezőkovácsháza, Püspökladány, Sárobgárd, Szécsény, Szigetszentmiklós, Tizsakécske, Tizsavavári, Tokaj, Vasvár
- 1989. Balatonalmádi, Balmazújváros, Battonya, Bátortereny, Biharkeresztes, Csenger, Csurgó, Dabas, Dunaföldvár, Fonyód, Füzesabony, Gárdony, Gyomaendrőd, Hajdúdorog, Hajdúhadháztéglás, Jászapáti, Jánoshalma, Kistelek, Kiskunmajsa, Kunhegyes, Kunszentmiklós, Letenye, Martfű, Mezőberény, Mezőhegyes, Monor, Mórahalom, Nagyálló, Nagykáta, Nádudvar, Nyergesújfalu, Pétervására, Putnok, Ráckeve, Rétság, Sajószentpéter, Sarkad, Szikszó, Tab, Tolna, Záhony

1990. január 1-én városok száma 166

- 1991. Aszód, Derecske, Mezőcsát, Jászárokszállás, Hajdúhadháztéglás szétválása Hajdúhadház és Téglás városokra, Boglárlelle szétválása Balatonboglár és Balatonlelle városokra
- 1992. Balatonföldvár, Enying Hévíz, Lengyeltóti, Lőrinci, Nyíradony, Tiszalök, Újfehértó
- 1993. Abony, Jászfényszaru, Polgár, Tiszaföldvár, Kecel, Pécsvárad, Lajosmizse, Soltvadkert, Baktalórántháza, Mindszent, Ibrány, Tótkomlós, Máriapócs, Nagyhalász
- 1995. Bátaszék, Csepreg, Fertőd, Sásd, Simontornya, Szabadszállás
- 1996. Elek, Létavértes, Pécel, Szendrő, Szentlőrinc, Nagymaros
- 1997. Bóly, Devecser, Felsőzsolca, Gyál, Izsák, Nagyecsed, Pilisvörösvár, Polgárdi, Sellye, Solt, Újszász, Zalakaros
- 1999. Göd, Harkány, Herend, Veregyház
- 2000. Balatonfűzfő, Budakeszi, Dévaványa, Dombrád, Dunaharaszti, Ercsi, Füzesgyarmat, Pannonhalma, Pomáz, Rakamaz, Szob, Tizacsege, Villány, Visegrád, Zalalövő
- 2001. Borsodnádásd, Demecser, Emőd, Gönc, Gyömrő, Kerekegyháza, Komádi, Nagybajom, Répcelak, Tét, Tököl, Tura, Vámospércs, Vecsés, Vésztő
- 2003. Albertirsa, Bábolna, Kaba, Nyékládháza
- 2004. Dunavecse, Tompa, Abaújszántó, Cigánd, Adony, Velence, Jánossomorja, Hajdúsámson, Bélapátfalva, Kenderes, Lábatlan, Dunavarsány, Fót, Örkény, Szigethalom, Balkány, Badacsonytomaj, Berhida
- 2005. Csorvás, Pálháza, Sándorfalva, Martonvásár, Kisköre, Abádszalók, Kistarcsa, Ócsa, Pilis, Üllő, Kadarkút, Kemece, Nyírlugos, Nyírtelek, Öriszentpéter

2007. Kozármisleny, Körösladány, Alsózsolca, Ács, Biatorbágy, Maglód, Törökbálint, Mándok, Bük
2008. Bodajk, Fertőszentmiklós, Hajós, Halásztelek, Isaszeg, Pusztaszabolcs, Rudabánya, Zamárdi
2009. Balatonkenese, Beled, Budakalász, Csanádpalota, Igal, Jászkisér, Gyöngyös, Mágocs, Medgyesegyháza, Mezőkeresztes, Mélykút, Nagymányok, Nyírmada, Pacsa, Rácalmás, Rákóczi falva, Sajóbáony, Újkígyós, Tápiószéle, Vaja, Vép, Zsámbék
2013. Aba, Ajak, Besenyszög, Csákvár, Diósd, Fegyvernek, Gyöngyöspata, Jánosháza, Kerepes, Kondoros, Lébény, Onga, Örbottyán, Piliscsaba, Süllyap, Újhartyán, Tát, Verpelét.

A várossá nyilvánítás a választási években nem lehetséges, így kérdés, hogy 2017-ben ismét enged-e a kormányzat a lokális politikai nyomásnak és haszonszerzési szándéknak. Bár az időközben megalkotott kormányrendelet módosítás⁹ meglehetősen szigorú feltételekhez köti a várossá nyilvánítást, így reális az esély arra, hogy belátható időn belül nem lesznek új városaink.

A várossá válás igénye összetett kérdés, melyre nehéz egyértelmű választ adni. Úgy tűnik, a pályázó települések esetében a polgármesteri ambíció a meghatározó. A városi cím elnyerése egyfajta előre menekülésnek is tekinthető. A cím elnyerésével az önkormányzat vezetői jobb és magasabb közszolgáltatási minőséget kívánnak nyújtani az immáron városban és a környező településen élő polgárok számára.

Megyei jogú városok – A modern városok

A városok sokasága között – Budapest főváros mellett – kiemelt szerepet töltenek be a megyei jogú városok. Joggal feltételezhetjük, hogy a 18 megyeszékhely és 5 magyar „nagyváros” kiemelt szerepet tölt be a város és környéke együttműködésben. Kétségtelen tény, hogy a 23 megyei jogú városban koncentrálódik a vidék szolgáltatási és ellátási potenciáljának a túlnyomó többsége, viszont azt is látnunk kell, hogy e szolgáltatások közül 2013-tól egyre kevesebb az önkormányzati típusú közszolgáltatás. Miközben a megyéből kiszakított nagyvárosok külön nevesített fejlesztési forrásokkal rendelkeznek, egy sajátos programnak is a részeseivé váltak. Ez pedig a „modern városok” programja.

A „modern városok” programjára rákeresve a Nemzeti Jogszabálytárban (<http://njt.hu/>) 2015-ben 2 törvényt (a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról szóló 2015. évi CLXIV. törvényt és a Magyarország 2016. évi

⁹ Lásd: a 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendeletet a területszervezési eljárásról és az egyes kormányrendeleteknek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével és a területszervezési eljárással összefüggő módosításáról szóló 61/2015. (III. 24.) Korm. rendeletet.

központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvényt) 2 kormányrendeletet, a Modern Városok Program támogatása központi kezelésű előirányzat kezeléséről és felhasználásáról szóló 82/2015. (XII. 23.) BM rendeletet, 7 kormányhatározatot, míg 2016-ban 3 törvényt (Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvényt, a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXXVI. törvényt, valamint a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvényt) és 3 kormányrendeletet, valamint 26 kormányhatározatot találhatunk a tanulmány írásának idején. Lényegében a területfejlesztés törvényi intézményrendszere sem ismeri a modern városok kategóriáját és programját.

A programból elsődlegesen a sajtóból értesülhetett a magyar közvélemény, mivel a miniszterelnök az egyes megyei jogú városok polgármestereivel megállapodásokat kötött és bejelentette, hogy az adott város milyen fejlesztési célokra, mekkora támogatásban részesül. Az országjáró program első állomása Sopron volt (2015 márciusában), majd eltérő időközönként, de sor került még további 18 megyei jogú városban - Békéscsaba, Debrecen, Dunaújváros, Eger, Érd, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Nagykanizsa, Pécs, Sopron, Szekszárd, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém és Zalaegerszeg – a polgármesterrel való megállapodás aláírására. A megállapodásokhoz kapcsolódóan születtek meg a kormányhatározatok, amelyek nem minden esetben tükrözték vissza a megállapodásokban foglaltak tartalmát.

2017. év elejéig nem került még sor megállapodás aláírására Győr, Hódmezővásárhely, Salgótarján és Szeged polgármesterével, viszont már sor került a modern városok programja keretében e települések részére is forrás biztosítására. Sajátos a folyamat a tekintetben is, hogy a kormány a Modern Városok Program megvalósításáról szóló 250/2016. (VIII. 24.) Kormányrendeletet, – amelyet a 390/2016. (XII. 5.) Korm. rendelettel módosítottak – lényegében 19 szerződés aláírását követően alkotta meg a kormány.

Miközben meglehetősen nagy sajtónyilvánosság és visszhang mellett kötöttek a megállapodások, közben az egyes megyei jogú városok közgyűlései elé nem kerültek a megállapodások, sőt alig kerültek a nyilvánosság elé. Az érintett 19 megyei jogú város honlapjáról egyedül a békéscsabai hivatalos honlapról tölthető le a megállapodás. Miskolc, Nagykanizsa, Pécs, Sopron és Szekszárd honlapján a Modern Városok Programja összefüggésében nincs találat. (Sopron esetében a hivatalos városi honlapról elérhető <http://www.sopronmedia.hu/rovatok/regio> oldalról 5 hír is fenn van a világhálón.)

A miniszterelnök és a polgármester által aláírt megállapodások tényleges elkötelezettséget nem tartalmaztak. Mindegyik szerződés tartalmazza ugyanazt a szöveget, amely a magyar nagyvárosok iránti elkötelezettséget tartalmazza:

„A Modern Városok Program keretében a magyar kormány megállapodást köt 23 megyei jogú városunkkal. A megállapodások célja, hogy ezek a büszke városok a XXI. század nyertesei, a magyar vidék fejlődésének zászlóshajói legyenek, és a jövőben a legsikeresebb és legmodernebb európai városok közé tartozzanak.

Nekünk, magyaroknak a modern város a magyar várost jelenti, amit a magyar temperamentum és észjárás alakít. Otthonos és családias közösséget, biztonságos környezetet, ahol van munkalehetőség, javulnak az életkörülmények, ahol minden megtalálható, elérhető helyben, ahol megbecsült embernek érezzük magunkat, ahol szépülnek az utcák, a terek, az épületek, ahol pezseg az élet.

Megteremtjük annak lehetőségét, hogy olyan modern magyar városokat építsünk, ahol az ott lakók szeretnek élni, maguk igényei szerint rendezhetik be az életüket, és a városuk ebben támogatja, segíti őket.”

A szöveg túlzottan fennkölt, viszont amennyiben tartalmilag vizsgáljuk, akkor már több probléma is van vele, mivel nem jelenik meg benne a térségi szemlélet, és a leírt jellemzőknek a megyei jogú városokra történő leszűkítése révén minden más település joggal hiányolja, hogy miért nem vonatkoznak rájuk is a leírtak. Miért nem építhetünk modern magyar kisvárosokat és falvakat is, ahol az ott lakók szeretnek élni, maguk igényei szerint rendezhetik be az életüket?

Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy a 23 megyei jogú város honlapjából csupán négyen található térségi együttműködést tartalmazó külön link. (Kaposvár: <http://kaposmenti.hu/> Kecskemét: <http://www.aranyhomok.hu/> Tatabánya: <http://www.tatabanya-kisterseg.hu/main/> és Veszprém: <https://bakony-balaton.hu/hu/>). A pécsi és a soproni honlapokon sem a társulás, sem a térség kifejezésekre nincsen találat, miközben például létezik a Pécsi Többcélú Agglomerációs Társulás – <http://pecsikisterseg.hu/> – de ennek nincsen nyoma a megyei jogú város honlapján.

A kistérségi társulások felértékelődése

Az 1990–94 közötti első ciklusban sem a városok és környékük, sem a települések közötti együttműködés nem került középpontba, bár Székesfehérvár tanácselnökből lett polgármestere, Balsay István kísérletet tett az önkormányzati érdekek alapján és gazdaságfejlesztési céllal szervezett térségi együttműködésre. Az akkor megkezdett kísérlet sajnos elhalt. A város és környéke együttműködést nem erősítette, hogy a megyei jogú városok nem voltak részei a megyei önkormányzatoknak, azaz minden szempontból kiszakadtak a megyét alkotó települési hálózathoz. Ez az elkülönülés az elmúlt negyedszázadban változó mértékben, de mindvégig fennállt.

A településközi, térségi együttműködés ügyében fordulópontot jelentett az 1996-os területfejlesztési törvény megszületése¹⁰, amelynek eredményeként – ha az önkormányzatok akkori megítélése szerint kis mértékben is, de – megindult egyfajta decentralizációs folyamat a térségi források feletti rendelkezés tekintetében. A területfejlesztési törvény mind alapelveit, mind a rendszer egészének szabályozását tekintve megfelelt az Európai Unió szabályozási elveinek és gyakorlatának. Az intézményrendszer összetételében és kapcsolatrendszerében hangsúlyosan jelent meg a partnerség elve, melynek következtében csökkent a központi kormányzati befolyás szerepe és kialakult a három oldal – állam, önkormányzati szféra, gazdaság szereplői – szabályozott és kölcsönös érdekeken alapuló együttműködése.

Ebben az időszakban a területfejlesztés rendszerében a meghatározó intézménnyé a megyei területfejlesztési tanács vált és azon belül erős szereplőkként vettek részt a kistérségek delegátusaiként a települési önkormányzatok. A megyei önkormányzat befolyása a térség fejlesztésére lényegében nem változott, viszont egyértelműen felértékelődött a közgyűlés elnökének személye a megyei területfejlesztési tanács elnöke szerepkörében.

A megyei területfejlesztési tanácsban való közvetlen részvételi lehetőség biztosítása következtében a kistérségi önkormányzati szövetségek többségében átalakultak területfejlesztési önkormányzati társulásokká, tekintettel arra, hogy a törvény lehetővé tette, hogy a társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselője tagja legyen a tanácsnak. Ebben az időszakban gombamód szaporodtak a társulások. Elvileg a statisztikai kistérség szereplői juthattak be a tanácsokba, de gyakori volt, hogy egy kistérségen belül több társulás működött, illetve működtek olyan társulások is, amelyek több statisztikai vonzaskörzetet foglaltak magukba. A kezdeti időszakban az érintett önkormányzatok számára elegendőnek tűnt a társulás formális megalakítása és a megyei területfejlesztési tanácsban való részvételnek a biztosítása, így nagyon sok közülük nem volt igazi társulás, mivel az együttes célok és feladatok nem voltak konkrétak, nem állt rendelkezésre a közös feladat megvalósításának közös forrása sem.

Az előbb említett okból a kistérségek és önkormányzati együttműködések felértékelődtek, valamint fontossá vált az adott település kistérségi besorolása. E tekintetben a megyei területfejlesztési tanácsok és a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) megyei igazgatóságai együttműködésével sikerült korrigálni a települési igények figyelembe vételével a statisztikai körzeteket. Mindezek ellenére a KSH által lehatárolt egyes vidéki statisztikai vonzaskörzetek között meglehetősen nagy különbségek voltak az ország egyes vidékeinek jelentősen eltérő településszerkezetéből adódóan.

10 Lásd: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

A másik fontos következménye volt a területfejlesztési törvénynek, hogy közigazgatási és önkormányzati szempontból a megyéből kiszakított megyei jogú városok területfejlesztési szempontból visszatértek a megyébe. A megyeszékhelyek és nagyvárosok térségi kapcsolata ez által intézményesen is erősödött, ami egy-egy megye és régió fejlődésére jelentős befolyással bírt.

A KSH 1993. január 1-jével 138 kistérségi egységet határolt le. Ekkor ezen kistérségek közül 104-nek egyetlen városi központja volt, míg 34 statisztikai vonzaskörzetben a központ mellett két, három társközpont is szerepelt. (Kétközpontú kistérség 24, háromközpontú 6, négy városú 4 volt akkor.) A kistérségek száma a területfejlesztési rendszer kiépülésével 150-re bővült, de a többközpontúság problémája ez által csak növekedett.

Az 1996-os területfejlesztési törvény meghatározta többek között a városkörnyék fogalmát, amely szerint „városközpontú kistérség, a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység”¹¹, valamint a kistérség fogalmát: „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége.”¹² Ezek a törvényi fogalmak és kategóriák tizennyolc évig működtek, míg 2014. február 24-től hatályon kívül nem helyeződtek.¹³

A kistérségi rendszer kialakulása a városközpontú térségekben valóságos együttműködést eredményezett. A fejlesztési lehetőségek, majd az európai uniós források megszerzésének reménye jelentős lökést adott a város és környéke együttműködésnek. Természetesen az önálló önkormányzati egységek közötti vetélkedés, versengés ekkor is létezett, így nagyon sok helyen a város forrásszerző képességének ellensúlyozását a községek abban látták, hogy a város ellenébe szerveződtek és sok helyen kihagyták a központot az együttműködésből, vagy igyekeztek háttérbe szorítani.

Városkörnyék helyett többcélú kistérségi társulások

A településközi együttműködésben jelentős változást eredményezett a többcélú kistérségi társulások rendszerének kialakítása.

A Medgyessy- és Gyurcsány-kormányok regionalizációs strukturális átalakítási kísérletének első lépcsője a statisztikai kistérségek új lehatárolása és a szabályozás kormányren-

11 Lásd: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 5. § g) pontját

12 Lásd: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 5. § h) pontját

13 Hatályon kívül helyezte az 5.§ g) és h) pontját 2014. február 25-től a 2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról

deletben való megjelenítése volt.¹⁴ 2004. január elsejétől a korábbi 150 kistérség helyett 168 jött létre, többnyire a korábban kialakult kistérségi határok és együttműködések figyelembe vételével. A stabilizált és magas szintű jogszabályban rögzített kistérségi határok segítették a közigazgatási illetékességi területek összhangját, valamint területfejlesztési szempontból javították az áttekinthetőséget, viszont nem akadályozták a településközi együttműködések, a társulás szabadságát. Az új kistérségek a kormány szándéka szerint a közigazgatási és területfejlesztési feladatokon túl egyes önkormányzati közszolgáltatási feladatok közös terepe is volt. A kistérségi lehatárolás felülvizsgálata során az önkormányzati vezetők elsődlegesen a területfejlesztési szempontokat vették figyelembe, és ennek alapján foglaltak állást, hogy melyik város környékéhez kívántak tartozni.

Amennyiben a kistérségközpontokat vizsgáljuk, úgy megállapítható, hogy az érintett városok túlnyomó többsége 1990 előtt nyerte el címét. Érdekesség, hogy a Fejér megyei Abai Kistérség központja csak 2013-ban lett város, így Aba nagyközség köré szervezett nyolc községgel alkotott együttműködő teret és lett a többcélú kistérségi társulás központja. Az adonyi kistérség megalakulásának egyik indoka az volt, hogy központ város, bár Adony csak 2004-ben nyerte el a címet. A 2007-es kistérségbővülésnél a csupán 2005-től város Kadarkút és a 2009-ben várossá nyilvánított Pacsa emelhető ki. Ez utóbbi kettőnél egyértelműen jellemző, hogy városhiányos térség természetes központjai, így mikrotérségi szerepük elvitathatatlan. Az időben egyet ugorva megjegyzendő, hogy az említett négy város egyike sem lett járasszékhely.

A hármas funkcióra és a 2004. évi költségvetési törvényben nevesített forrásra alapozva született meg a többcélú kistérségi társulások ösztönzésére meghirdetett pályázat.¹⁵ A hétmilliárd forintos pályázati alapra az 1997-es társulási törvény figyelembe vételével kellett létrehozni a többcélú kistérségi társulásokat. Miközben áprilisban a kormányrendelet megszületett, aközben az Országgyűlés kétharmados támogatottság hiányából elvetette a kötelező jelleggel létrehozandó többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényjavaslatot – a hozzá kapcsolódó Alkotmány és önkormányzati törvénymódosítást –, melyet szocialista képviselők módosító indítványával önkéntes jellegűvé „átírtak”. Az önkéntes változatot tartalmazó feles törvényt a parlament 2004. május 10-én elfogadta. Ezt követően a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt nem írta alá és június 1-jén az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a megküldött törvény alkotmányossági felülvizsgálá-

14 Lásd a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) kormányrendeletet.

15 Lásd a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendeletet.

tát. Az Alkotmánybíróság szeptember 8-án megállapította, hogy a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény részben alkotmányellenes, mivel a szabályozás módja sérti az önkormányzatok szabad társulási jogát, és nem lehet kormányrendeletben erről a kérdésről rendelkezni.

Az önkéntes alapú, többcélú társulásra vonatkozó elképzelés külön törvény megalkotása nélkül is megvalósítható lett volna a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szükséges módosításával, kiegészítésével és megfelelő ösztönző finanszírozási rendszerrel. Természetesen ebben az esetben a kistérség mint létező új közigazgatási szint nem jött volna létre.

A kistérségi tapasztalatok elemzésénél érdemes kitérni arra, hogy a kialakult, lehátárolt kistérségek mindhárom feladatcsoport – a közigazgatás, a területfejlesztés és az önkormányzati közszolgáltatás – egységesíthető terepe volt-e. Létezett-e egyidejűleg a több cél azonos kistérségi lehátárolásban, avagy más-más területi igénye volt és van az egyes elemeknek.

A többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvény intézményesítette a kistérséget mint sajátos közigazgatási kategóriát, valamint együttműködési teret. Az eredeti elképzeléshez képest a hármas funkcióból csupán kettő maradt, mivel a hatósági igazgatási feladatok ellátása nem vált a többcélú társulási rendszer részévé. Ennek következtében a közszolgáltatási feladatok közös ellátásának lehetősége került a központba, valamint a kistérségi területfejlesztés ügye. A törvény megjelölte a kistérségi együttműködés célját és módját, amely szerint „a kistérségben – kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot egy kistérséget – működő települési önkormányzatok képviselő-testületei (a továbbiakban: képviselő-testület) a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással (a továbbiakban: többcélú kistérségi társulási megállapodás) a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.”¹⁶ A törvény mellékletében felsorolta a kistérségeket, azok központját és a kistérséghez tartozó településeket. A törvényi szabályozásban felsorolt közösíthető feladatok köre meglehetősen széles körű volt. A többcélú kistérségi társulás jogszabályban meghatározott feltételek szerint gondoskodhatott a felsorolt feladatkörbe tartozó közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó és térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról:

16 Lásd: A többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdését.

a) oktatás és nevelés; *b)* szociális ellátás; *c)* egészségügyi ellátás; *d)* család-, gyermek- és ifjúságvédelem; *e)* közművelődési, közgyűjteményi tevékenység; *f)* helyi közlekedés, helyi közútfenntartás; *g)* ingatlan- és vagyongazdálkodás; *h)* ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés; *i)* kommunális szolgáltatások és energiaellátás; *j)* környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés; *k)* szennyvíztisztítás és -elvezetés; *l)* területrendezés; *m)* esélyegyenlőségi program megvalósítása; *n)* foglalkoztatás; *o)* gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom; *p)* állat- és növényegészségügy; *q)* belső ellenőrzés; *r)* területfejlesztés.

A többcélú kistérség létrehozatala nem volt kötelező, – az akkori alkotmányos szabályoknak megfelelően nem is lehetett – így önkéntes alapon jött létre, viszont a kormányzat pénzügyi ösztönzőkkel szorgalmazta megalakításukat, ugyanis amennyiben a többcélú kistérségi társulás legalább az oktatás és nevelés; a szociális ellátás; az egészségügyi ellátás és a területfejlesztés feladatkörébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodott, akkor ezekhez a központi költségvetés az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást biztosított. Ez a forrástöbblet az együttműködésben részt nem vevőknek szánt normatívából került átcsoportosításra, vagyis, a társulásban való „önkéntes” részvétel anyagi értelemben véve mindenképpen érdekében állt a településeknek.

A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény értelmében az önkormányzati általános választásokat követő fél éven belül kezdeményezhették a települések új kistérségbe átsorolásukat, illetve új kistérségek alakítását. A 2006. október 1-jei választásokat követően ezzel a lehetőséggel a települések viszonylag kis számban éltek. Egyik kistérségből a másikba történő átsorolási igényét 44 település jelentette be, míg összesen 14 új kistérség alakítási kezdeményezésre került sor, amely 198 települést érintett. Ezen túlmenően két székhely- és egy névváltoztatási kérelem is felterjesztésre került az akkori, az önkormányzatokért felelős Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba (ÖTM).

Az ÖTM szakértői javaslatának kialakítását megelőzően kikérte az érintett kistérségi társulások, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok, a regionális közigazgatási hivatalok, valamint a KSH véleményét.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal közösen kialakította álláspontját a lehatárolás megváltoztatásával kapcsolatban. Az ÖTM és a KSH a közös álláspontokban alapelveként rögzítette, hogy változtatásokat csak a szükséges esetekben szabad támogatni, mivel a kistérségi rendszer kezd megszilárdulni, de a túlzott méretű változtatások a stabilitás ellen hatnának. A gyakori átsorolások beláthatatlan folyamatokat indíthatnának el, amelyek hátrányosak lehetnek a hosszú távú tervezés szempontjából.

Az álláspont szerint új kistérség kialakítására csak kivételesen kerülhet sor, mivel az elaprózott rendszer hosszabb távon kezelhetetlenné válna. A kistérségi rendszer nagyságrendjének változtatását a közeljövőben sem tartották indokoltnak, mivel több szakértő már az addigi számot is magasnak tartotta. A nagyméretű kistérségek részéről gyakran működési nehézségeket jeleztek, ezek esetében felmerülhetett a több részre történő felbontás is.

A közös álláspont szerint a települések átsorolási kérelmeinek egy része reálisnak, szakmailag megalapozottnak tűnt. Érdemes szó szerint idézni a közös álláspont kritikai részét: „Ezeknek a kérelmeknek elsőbbséget kell hogy élvezzenek a kormányzati kezdeményezésekkel szemben, és kellő megalapozottság esetén javasoljuk azok támogatását. Ez összhangban van az önkormányzatiság alapelvével és ily módon a változtatások elfogadtatása is könnyebben biztosítható. 2003. óta ugyanis feltárultak bizonyos hibák, amelyeket a lehatárolás felülvizsgálata során korrigálni kell. Ezek leggyakrabban akkor fordultak elő, amikor a települések aktuális politikai, vagy rövid távú területfejlesztési megfontolásokból nem a valós településközi kapcsolatokra tekintettel kérték kistérségi besorolásukat.

Hosszabb távon célszerű lenne a párhuzamos szabályozás megszüntetése (a 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet és a Ktt. melléklete kapcsán). Több vélemény szerint ésszerű lenne, ha a kistérségek felsorolását tartalmazó melléklet a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénybe kerülne be. Ennek hiányában a jövőben is lényeges, hogy a két melléklet módosítása párhuzamosan történjen a kistérségi rendszer koherenciájának és szerves fejlődésének biztosítása érdekében.”

Az ÖTM és a KSH a közös álláspontjában foglalt elvekkel a Kormány Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF)¹⁷ 2007. március 8-ai ülésén egyetértett. Ugyancsak tárgyalta a KÖEF az ÖTM javaslatát a kistérségi lehatárolás változásáról.

Lássuk ezek után, mi lett a kezdeményezések, a válási szándékok sorsa. A 44 változtatási kezdeményezésből a minisztérium 35 esetet támogatott. Ezek közül 13 csupán egy-egy település egyik kistérségből a másikba való átsorolását jelentette. Négy kistérség esetében kettő, két ízben három és ugyancsak két kistérség (a fonyódiból a marcaliba, illetve a pilisvörösváriból a budaörsibe) esetében négy település változásáról volt szó. A kilenc nem támogatott kezdeményezésből csupán egy esetben (a váciból a szobiba) volt két kistérségi változtatási igény, míg hét esetben egy-egy település mozgott volna. Az elutasítási indokok többségében a szakmai előterjesztés rámutatott arra, hogy az átsorolás esetén nem jött volna létre térbeli kapcsolat az új kistérséggel, mivel a település nem határos az új egy-

¹⁷ 2006. december 14-én jött létre a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF), amelyet egyik oldalról az 1121/2006. (XII. 12.) számú kormányhatározat, a másik oldalról az országos önkormányzati szövetségek egyetértése legitimált.

séggel, illetve az átsorolás következtében a kistérségben maradó települések szakadtak volna el a térségüktől.

Míg az egyes települések változtatási igényének többségét (79,5%) támogatta az ÖTM, addig a 14 új kistérségi kezdeményezésből csupán 6 esetet (42,8%) támogatott a minisztérium. A támogatottak között volt kettő, amelyik a legtöbb települést magába foglaló kistérségek lebontására irányult. Így jött létre 20 településsel a Pacsa székhelyű kistérség, amely a zalaegerszegi, a keszthely-hévízi, illetve a nagykanizsai kistérségből tevődött össze. Az új pacsai kistérségnek köszönhetően a legtöbb településsel rendelkező zalaegerszegi kistérség településszáma 79-ről 65-re csökkent. A kaposvári kistérségi településszám 77-ről 56-ra csökkent, mivel 21 településsel létrejött a Kadarkút székhellyel az új kistérség. Ugyancsak viszonylag nagy létszámú kistérség bontását eredményezte a Zalakaros székhelyű kistérség 16 településsel (így a nagykanizsai kistérség településszáma 30-ra csökkent.) Különleges földrajzi helyzetéből és javuló szolgáltatási színvonalából adódóan támogatta a kormányzat a kiskvárdai kistérségből 11 településsel létrejövő Záhony központú új kistérséget. Érd megyei jogú város addig nem volt kistérségközpont, a támogatott javaslat alapján négy település kivált a budaörsi kistérségből, amelynek településszáma viszont nem változott, mivel ugyancsak négy település átkerült a pilisvörösvári térségből. Bár a kormányzati szakmai előterjesztés nem támogatta az önálló Hévíz központú kistérség létrehozatalát, végül is a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény 2007 évi módosítása¹⁸ azt nyolc településsel létrehozta.

Ezzel a hat új kistérséggel a kistérségek száma 168-ról 174-re növekedett. A nem támogatott új kistérségi kezdeményezések közül a szakértői anyag szerint nem volt biztosított a kistérségközpontból a társulási szolgáltatás a Lövé-Iváni, a Polgárdi és a Kemece székhelyű kistérségek esetében. Az új kistérségközpont és a régi közötti térbeli közelség miatt nem tartották indokoltnak a Harkány, a Hévíz és a Devecser¹⁹ székhelyű szerveződések támogatását. A hévízi új kistérség viszont ennek ellenére létrejött.

Bóly és Zalalövő új kistérségközpontok kezdeményezése esetében megerősítette az előterjesztés, hogy mindkét kisváros mikrotérségi szerepet tölt be, de a kistérségi rendszer túlzott elaprózódásának megakadályozásával indokolták az elutasítást. A kezdeményezések zöme jelezte, hogy a mikrotérségek megerősítésére jelentős igény van.

A két kistérségi székhely változtatására irányuló kezdeményezést – Fonyód helyett Balatonlelle, illetve Hajdúhadház helyett Nyíradony – a minisztériumi javaslat nem támo-

18 Lásd: 2007. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról

19 A 2007-ben elutasított kezdeményezések közül a Devecser székhelyű 27 települést magába foglaló kistérség is létrejött 2011. január 1-jével.

gatta, viszont egyetértettek, hogy a kapuvári kistérség elnevezése Kapuvár–Beled Kistérségre változzon, amelyet végül is az Országgyűlés jóvá is hagyott.

Az átalakítást követően kialakított kistérségi beosztás némileg csökkentette az egyes kistérségek közötti jelentős különbségeket, viszont akár a kistérséget alkotó települések számát, akár a lakosság számát vetettük össze, továbbra is jelentős különbségeket tapasztalhattunk. A legkevesebb lakosságszámú kistérségek első tízébe bekerült az újonnan létrehozott pacsai, hévízi és zalakarosi többcélú kistérségi társulás. Érdekesség, hogy a 10 legnagyobb lakosságszámú kistérségek sorában a nyolcadik az egyedül nem megyei jogú város székhelyű Csepel-sziget és Környéke Többcélú Önkormányzati Társulás volt. Annak ellenére, hogy csökkent a zalaegerszegi (79-ről 65-re) és a kaposvári (77-ről 54-re) kistérséget alkotó települések száma, még így is ezekben a társulásokban volt a legtöbb község. Ezzel szemben, míg korábban Debrecen önmagában volt „kistérség”, a 2007-es törvénymódosítással Mikepércs községgel együtt alkotta a legkevesebb tagot, egyben a második legtöbb lakost számláló kistérséget.

2/a táblázat. A 10 legkevesebb lakosságszámú kistérség

Megye	Városok száma	Kistérség neve	Többcélú társulás megnevezése	Lakos 2009. I. 1.	Kistérség-be tartozó települések száma	Kistérség székhelye
Vas	1 város	Őriszentpéteri	Őrségi Többcélú Kistérségi Társulás	6 939	22	Őriszentpéter
Vas	2 város	Csepregi	Felső- Répcementi Többcélú Kistérségi Társulás	10 673	16	Csepreg
Zala	1 város	Pacsai	Pacsa és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás	10 952	20	Pacsa
Somogy	1 város	Lengyeltóti	Pogányvölgyi Többcélú Kistérségi Társulás	11 550	10	Lengyeltóti
Somogy	1 város	Balatonföldvári	Balatonföldvári Többcélú Kistérségi Társulás	12 349	13	Balatonföldvár
Pest	1 város	Szobi	Szobi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása	12 476	13	Szob
Baranya	1 város	Pécsvárad	Pécsvárad Többcélú Kistérségi Társulás	13 028	19	Pécsvárad
Heves	1 város	Bélapátfalvai	Bélapátfalvai Kistérség Többcélú Társulása	13 256	13	Bélapátfalva

Zala	1 város	Hévízi	Hévízi Kistérség Önkormány- zatainak Többcélú Társulása	13 498	8	Hévíz
Zala	1 város	Zala- karosi	Zalakaros Kistérség Többcélú Társulása	13 811	19	Zala- karos

2/b táblázat. A 10 legnagyobb lakosságszámú kistérség

Megye	Városok száma	Kistérség neve	Többcélú társulás megnevezése	Lakos 2009. I.1.	Kistérség-be tartozó települések száma	Kistérség székhelye
Borsod-Aba- új-Zemplén	MJV+6 város	Miskolci	Miskolc Kistérség Többcélú Társulása	271 932	40	Miskolc
Hajdú-Bihar		Debreceni	Debrecen-Mike- pércs Többcélú Kistérségi Társulás	210 348	2	Debrecen
Csongrád	MJV+1 város	Szegedi	Szegedi Kistérség Többcélú Társulása	204 961	12	Szeged
Baranya	MJV+1 város	Pécsi	Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás	184 219	39	Pécs
Győr-Moson- Sopron	1 MJV	Győri	Győri Többcélú Kistérségi Társulás	177 864	27	Győr
Bács-Kiskun	MJV+3 város	Kecskeméti	Kecskemét és Térsége Többcélú Társulás	173 294	18	Kecskemét
Szabolcs- Szatmár-Be- reg	MJV+ 1 város	Nyíregyházai	Nyírségi Többcélú Kistérségi Társulás	145 142	9	Nyíregyháza
Pest	7 város	Ráckevei	Csepel-sziget és Környéke Többcélú Ön- kormányzati Társulás	144 284	20	Sziget- szentmiklós
Fejér	MJV+1 város	Székes- fehérvári	Székesfehérvári Többcélú Kistérségi Társulás	137 402	18	Székesfe- hérvár
Jász-Nagy- kun-Szolnok	MJV+3 város	Szolnoki	Szolnoki Kistérség Többcélú Társulása	123 300	18	Szolnok

2/c táblázat. A 10 legkevesebb települést magában foglaló kistérség

Megye	Városok a kistérségben	Kistérség neve	Többcélú társulás megnevezése	Lakos 2009. I. 1.	Kistérségbe tartozó települések száma	Kistérség székhelye
Hajdú-Bihar	1 Megyei Jogú Város (MJV)	Debreceni	Debrecen-Mikepércs Többcélú Kistérségi Társulás	210 348	2	Debrecen
Hajdú-Bihar	3 város	Hajdúböszörményi	Hajdúsági Többcélú Kistérségi Társulás	59 467	3	Hajdúböszörmény
Pest	MJV+1 város	Érdi	Érdi Kistérség Többcélú Társulása	99 687	4	Érd
Pest	3 város	Dunakeszi	Dunakeszi Kistérség Többcélú Társulása	79 544	4	Dunakeszi
Csongrád	MJV+1 város	Hódmezővásárhelyi	Hódmezővásárhelyi Kistérség Többcélú Társulása	58 423	4	Hódmezővásárhely
Békés	2 város	Gyulai	Gyula és Környéke Többcélú Kistérségi Társulása	43 560	4	Gyula
Hajdú-Bihar	1 város	Hajdúszoboszlói	Hajdúszoboszlói Kistérségi Többcélú Társulás	34 389	4	Hajdúszoboszló
Hajdú-Bihar	2 város	Balmazújvárosi	Balmazújvárosi Kistérség Többcélú Társulása	30 502	4	Balmazújváros
Csongrád	1 város	Csongrádi	Csongrádi Kistérség Többcélú Társulása	24 290	4	Csongrád
Bács-Kiskun	2 város	Jánoshalmi	Jánoshalmi Többcélú Kistérségi Társulás	17 257	4	Jánoshalma

2/d táblázat. A 10 legtöbb települést magában foglaló kistérség

Megye	Városok	Kistérség neve	Többcélú társulás megnevezése	Lakos 2009. I. 1.	Kistérség-be tartozó települések száma	Kistérség székhelye
Zala	MJV+1 város	Zalaegerszegi	Zalaegerszeg és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás	95 142	65	Zalaegerszeg
Somogy	MJV+1 város	Kaposvári	Kaposvári Többcélú Kistérségi Társulás	100 970	54	Kaposvár
Baranya	2 város	Siklói	Siklói Többcélú Kistérségi Társulás	38 477	53	Siklós
Zala	1 város	Lenti	Lenti Kistérség Többcélú Társulása	22 785	51	Lenti
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 város	Fehérgyarmati	Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás	39 797	49	Fehérgyarmat
Veszprém	1 város	Pápai	Pápai Többcélú Kistérségi Társulás	61 638	49	Pápa
Borsod-Abaúj-Zemplén	2 város	Edelényi	Edelényi Kistérség Többcélú Társulása	36 700	47	Edelény
Baranya	1 város	Szigetvári	Szigetvár - Dél-Zselic Többcélú Kistérségi Társulás	27 258	46	Szigetvár
Baranya	2 város	Mohácsi	Mohácsi Többcélú Kistérségi Társulás	52 044	43	Mohács
Győr-Moson-Sopron	MJV+2 város	Soproni	Sopron-Fertőd Kistérség Többcélú Társulás	95 859	40	Sopron

A többcélú kistérségi rendszerre vonatkozó törvényi szabályozás 2012. június 27-ig volt hatályban. A kistérség fogalma később kikerült a területfejlesztés tércategóriái sorából is. A jelenleg hatályos törvény értelmében: „a térség: különböző területi egységek (az ország, a régió, a megye, a kiemelt térség, a járás, valamint ezek területének egy része) összefoglaló elnevezése;”²⁰ Így a kistérségek helyett jöttek a járások.

20 Lásd: 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról 1.§ (2) bekezdését.

A járásokról

A második Orbán-kormány kétharmados parlamenti támogatottság birtokában nyúlhatott hozzá a közjogi intézményrendszerhez. Így fogadta el az Országgyűlés 2011. áprilisában Magyarország Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jével lépett hatályba. Az új alaptörvény öt cikkben foglalkozik az önkormányzatokkal. A szabályozás megközelítése jelentős mértékben eltér a korábbi önkormányzati felfogástól, az Alaptörvény nem deklarálja a választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát. A legfőbb jogi szabályozás szerint az önkormányzatok az erős államnak alárendelt, az állam által határozott kontrol alá vont és döntően végrehajtó szerepre ítélt szerveződések.

További jelentős változás, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy törvény elrendelhesse a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ezzel a szabályozással eldőlt a régóta folyó vita a kötelező társulásról. Szakmai meggyőződésem, hogy kivételesen és pontosan szabályozott módon indokolt – éppen az önkormányzati közszolgáltatásokat igénybe vevők érdekében – a kötelező társulás lehetővé tétele. Természetesen a társulás általánossá tételével nem lehet egyetérteni, csupán kisegítő jellegével.

Miközben az új Alaptörvény nem szól a járásról, mint lehetséges közigazgatási szintről, addig a Belügyminisztérium által 2011. május elején közzétett munkaanyag az új önkormányzati törvény koncepciójáról lényegében fókuszba helyezte a kistérségeket felváltó járásokat. Az új megközelítésben a járások egyben az állami igazgatás települések feletti szintjét, másrészt a települési együttműködés elsődleges terepét jelenti.

A közeli előzményekről

Magyarország közigazgatásának történetében 2013. január 1-jével újból létrejöttek a járások, amelyek az eltérő történelmi korszakokban eltérő szerepet töltek be a települések és a megyei közigazgatási szint között. A magyar járástörténetről részletes tanulmány olvasható a Hétfa Elemző Központ honlapján (http://hetfa.hu/wp-content/uploads/I_modul.pdf). A Nemzeti Közigazgatási Intézet megbízásából készült tanulmány része annak a részletes kutatásnak, amellyel a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakmailag meg kívánta alapozni a járási rendszer ismételt bevezetését. A kutatók által elkészített elemzések, azok háttéranyagai függetlenül a már meghozott kormányzati döntésektől jól használhatók az önkormányzati együttműködések, közigazgatási és közszolgáltatási térhasználat és fejlesztés során egyaránt.

A közigazgatásban dolgozók és a közügyei iránt fogékony idősebb polgárok számára nem ismeretlen a járás és a járási hivatal fogalma. A tanácsrendszerben 1983. december

31-ig léteztek a járások (kezdetben, mint tanácsok, majd 1971-től hivatalok). A járások megszűnését megelőző időszakokban folyamatosan vonták össze a járásokat, így a megszűnésükkor mindösszesen 83 járás volt. Arra már kevesebben emlékeznek, hogy a járások megszüntetését megelőzően megkezdődött az ún. városkörnyéki igazgatási rendszer kialakítása, kísérleti jelleggel 1969-től. Így a járások 1984. január elsejével úgy szűntek meg, hogy a feladatukat átvették a teljes körűvé vált városkörnyéki igazgatási egységek. A város és környéke együttműködését volt hivatott támogatni a városkörnyéki igazgatás rendszere. A mostani, bevezetésre került járási rendszer előzményéről azt is illik tudni, hogy a tanácsrendszer járási hivatalainak illetékessége nem terjedt ki a városokra, vagyis akkor a városi tanácsi szakigazgatási szervek gyakorolták a járási hatásköröket, mivel a járási hivatal alapvetően a községi igazgatást segítő és felügyelő funkciót töltött be. (Így volt ez a két világháború közötti időszakban is.)

A megyén belüli alsó középszinten létező térségi lehatárolásokat, mint kistérségeket a KSH meglehetősen sok mutatószám alapján határozta meg. Az 1990-es politikai rendszerváltozást követően a települések és a megyék között nem jött létre igazgatási egység. Az 1996-os területfejlesztési törvényben megjelenő kistérségi lehatárolások indították el a köztes szinten való térségi együttműködéseket, amelyek az alapját képezték a 2004-es törvényi szabályozásnak, amely létrehozta a kistérségeket, megjelölte a székhelytelepüléseket és alapját képezte a többcélú kistérségi társulásoknak. Az elmúlt két évtizedben a kistérségek száma is növekedett, így a megszűnésük évében a számuk – a fővárost, mint sajátos kistérséget kivéve – 174.

A kistérségek intézményesített létrehozatala is bizonyítja, hogy szükség van a településközi összefogásra, valamint egyes ügyeket hatékonyabban lehet ellátni koncentráltabban. Ezért az alsó középszint újbóli megfogalmazása az Orbán-kormány részéről sem tűnt idegen gondolatnak.

Járások születése

A kormány elhatározta, hogy a település és a megye szintje között alsószintű államigazgatási egységként létrehozza a járást. A járást mint alsó középszint kialakítását a Magyar Program alapozta meg és illesztette az államigazgatási rendszerbe. A járások kialakításáról 1299/2011. (IX. 1.) számú határozatában döntött a kormány. A járás a kormányzati javaslat szerint a megye és a települések közötti közigazgatási területi egység. A járási hivatal a megyei kormányhivatal területi kirendeltsége, amely államigazgatási I. fokú hatósági feladatokat lát el. (A II. fokú hatóság a megyei kormányhivatal.) Az eredeti szakmai javaslat szerint a járási hivatal szervezetrendszere látta volna el az önkormányzati hivatalt vezető

jegyzőhöz telepített államigazgatási hatósági feladatok meghatározó részét, valamint a megyei kormányhivatal térségi szervezeteinek (földhivatal, tisztiorvosi szolgálat, munkaügyi igazgatóság stb.) feladatait.

A társadalmi vitát követően került az Országgyűlés elé a törvényjavaslat. A betervezett törvényjavaslat a parlamentben jelentősen átalakult, így a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény számtalan kérdésben eltér a kormányzat eredeti javaslatától.

Végző soron, 2012. augusztus közepén került nyilvánosságra a Kormány által elfogadott járási beosztás. Vidéken az eredeti 168 járás száma 175-re növekedett (az Aszódi, a Nagykovácsi, a Vecsési, a sásdi Hegyháti, a Cigándi, az Ibrányi és a Balatonalmádi járásokkal), míg Budapesten a 7 körzet helyett mind a 23 kerületben lett állami igazgatási hivatal. Ennek következtében mindösszesen 198 új hivatal jött létre 2013. január elsejével.

2013-tól a vidéki városok közül 175, egyben járásszékhely város is lett. Értelemszerűen mind a 23 megyei jogú város egyben ilyen státuszban is van. A járásszékhely városok között 27 olyat találunk, amelyek az elmúlt negyedszázadban vált várossá, közülük a városi címet tizenkét éve nyerte el Belpátfalva és Cigánd, míg a csupán 2005-től város Kemecse és Martonvásár is járásszékhely lett.

A járások jellemzői

Tekintettel arra, hogy az új járási rendszer Magyarország valamennyi települését magába foglalja, így a településszerkezeti egyenlőtlenségek, az egyes országrészekre jellemző különbségek a járási beosztásoknál is megjelentek. Mivel Budapesten mindegyik kerületben létrejött a „járás”, így a főváros elemzésének különösebben nincsen értelme, ezért a továbbiakban a 175 vidéki járás áttekintésére kerül sor.

Az egyes megyékben lévő járások száma alapvetően a földrajzi helyzettől, a településszerkezettől, a lakosság számától és részben a tradícióktól, valamint kisebb mértékben a napi politikai befolyástól függ. Tekintettel arra, hogy csaknem 30 évvel ezelőtt megszűnt járások szerepe és funkciója nem azonos a ma kialakításra kerülővel, így a mai járások kialakítását inkább a megszűnő kistérségekkel érdemes összevetni. Az 1983. december 31-vel megszűnt 83 járás helyére 139 városkörnyéki igazgatási egység lépett, amelyből a rendszerváltozás után következő szünetet követően alakultak ki a kistérségek. Az átalakuláskor 174 vidéki kistérség létezett, amelyeket felváltottak a járások. A számok alapján azt is gondolhatnánk, hogy nem történt lényeges átrendeződés. Amennyiben a részleteket is áttekintjük, látható, hogy csupán öt megyében (Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Heves, Nógrád és Veszprém) nem történt változás az alsó középszintű egységek számában. Vál-

tozások természetesen itt is voltak, mivel az egyes járáshatár menti települések a már kialakult körjegyzőségi kapcsolataik fenntartása érdekében kezdeményeztek változtatásokat. (Ismert, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében közös hivatalt az önkormányzatok csak azonos járáson belül hozhatnak létre.)

Öt megyében csökkent a kistérségekhez képest a járások száma. Csupán eggyel csökkent a Fejér megyei alsó középszintű egységek száma, viszont ez az Aba, valamint az Adony székhelyű egységek megszűnését jelenti, míg változás történt abban, hogy a korábban Ercsi központú kistérségből kialakított járás székhelye Martonvásár lett. Emellett újonnan létrejött a Polgári járás. (Ez utóbbi azóta már 2014. december 31-el meg is szűnt, így jelenleg vidéken 174 járás létezik.) Talán a legnehezebben magyarázható a Dorog központú kistérség beolvasztása az Esztergomi járásba, amely következtében eggyel csökkent a Komárom-Esztergom megye térséginek száma. Dorog korábban járásszékhely volt és mindig betöltött tényleges térségi központ szerepet. Jelentősen csökkent a Somogy megyei kistérségek száma azzal, hogy a korábbi Balatonföldvár, Kardoskút és Lengyeltóti központú kistérségek megszűnnek, így a járások száma a megyében nyolc lett. Arányát tekintve a legnagyobb térségi egység szám csökkenés Zala megyében történt a Hévíz, a Pacsa és Zalakaros székhelyű térségek megszűnésével. Kilenc megyében (Baranya, – Bólyi a mohácsi kistérségből; Bács-Kiskun, – Tiszaújvárosi a kecskeméti kistérségből; Békés, – Gyomaendrőd a békési kistérségből; Borsod-Abaúj-Zemplén, – Putnoki az ózdi kistérségből; Hajdú-Bihar, – Nyíradonyi a hajdúhadházi kistérségből; Hajdúnánási a hajdúböszörményi kistérségből; Jász-Nagykun-Szolnok, – Jászapáti a jászberényi kistérségből, a Kunhegyesi a tiszafüredi kistérségből; Pest, – Budakeszi a pilisvörösvári kistérségből, a Nagykőrösi a ceglédi kistérségből, a Szigetszentmiklósi a ráckevei kistérségből, a Vecsési a gyáli kistérségből; Szabolcs-Szatmár-Bereg – Kemecei az Ibrány – Nagyhalászi kistérségből és Tolna – Tolnai a szekszárdi kistérségből) a kistérségek számához képest több járás jött létre. Az érintett megyék zömében a növekedés új térség kialakítását jelentette, viszont Hajdú-Bihar megyében ezzel megszűnt Polgár térségközponti szerepe és a Hajdúnánási járás városa lett, míg új egységként jött létre a Nyíradonyi járás. Pest megyében megszűnt a Veresegyház központú kistérség, és Budaörs elvesztette térségközponti szerepét, azzal, hogy Budakeszi lett a járásszékhely város. Új járásként jött létre viszont a Nagykőrösi, a Szigetszentmiklósi és a Vecsési. Így a járási rendszer bevezetésének lettek – legalábbis presztízsből – vesztesei és nyertesei egyaránt. Korábban kistérségközpont volt és most nem lett járásszékhely 15 település: Aba, Adony, Balatonföldvár, Budaörs, Csepreg, Dorog, Ercsi, Hévíz, Kadarkút, Lengyeltóti, Órzentpéter, Pacsa, Polgár, Veresegyház és Zalakaros. Korábban nem volt kistérségközpont és most lett járásszékhely 16 város: Bóly, Budakeszi, Gyomaendrőd, Hajdúnánás, Jászapáti, Kemece, Kunhegyes, Polgárdi, Putnok, Martonvásár, Nagykőrös, Nyíradony, Szigetszentmiklós, Tiszaújváros, Tolna, Vecsés.

3. táblázat. Járások, városkörnyékek, kistérségek számának változása 1983–2013 Forrás:

Helyiségnévtár, 2015

Megye	Járások száma 1983	Városkörnyékek száma 1984	Kistérségek száma 2004	Kistérségek száma 2012	járások száma 2013
Baranya	4	5	9	9	10
Bács -Kiskun	5	10	10	10	11
Békés	5	9	8	8	9
Borsod-Abaúj-Zemplén	8	10	15	15	16
Csongrád	2	6	7	7	7
Fejér	5	6	10	10	9
Győr-MS	4	5	7	7	7
Hajdú-Bihar	3	6	9	9	10
Heves	4	5	7	7	7
Jász-Nagykun-Szolnok	4	8	7	7	9
Komárom-Esztergom	2	7	7	7	6
Nógrád	4	6	6	6	6
Pest	9	13	15	16	18
Somogy	4	9	10	11	8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6	7	11	12	13
Tolna	3	5	5	5	6
Vas	3	7	9	9	7
Veszprém	4	9	9	10	10
Zala	4	6	6	9	6
Összesen	83	139	167	174	175

A járások lakosság száma

A vidéki járásokban az országos adatokat figyelembe véve átlagosan 48 ezer ember él. Természetesen ez az átlag az egyes megyékben meglehetősen eltér, míg átlagosan legkevesebben Nógrád (34800), Veszprém (36500), Vas (37400), Baranya (39800) és Tolna (39800) megyék járásaiban laknak, addig Pest (68700), Győr-Moson-Sopron (63700) és Csongrád (60000) megyék járásai lényegesen népesebbek. Amennyiben az egyes járásokat vetjük össze, a különbségek még jelentősebbek. A legkevesebben a Belpátfalvai járásban laknak (9255), és még van 26 olyan járás, ahol a lakosság száma nem éri el a 20 ezer főt. Ezzel szemben értelemszerűen a megyei jogú városok járásaiban a legnagyobb a népesség, így a legtöbben a Miskolci (255.042), a Debreceni (218.816) és a Szegedi (202.685) járásban laknak. A nem megyei jogú városszékhelyű járások rangsorát a Gödöllői (138.879) vezeti, megelőzve 14 megyei jogú városi székhelyű járást. Az átlagot jelentősen meghaladó lakos-

ságú városok között találjuk még az Esztergomi (97.629), a Gyöngyösi (75.331), a Mosonmagyaróvári (73.135) és a Kazincbarcikai (70.167) járást. Ezzel szemben a legkisebb lakosság számú megyei jogú városi székhelyű járások sorrendje a következő: a Hódmezővásárhelyi (57.873), a Szekszárdi (61.952) és a Salgótarjáni (67.382).

A járások 73%-ában a lakosság száma 50.000 alatti, míg 25%-ában a lakosság száma 20 és 30 ezer közötti.

A járási településszámok

Az országos átlagot tekintve egy járásban 18 település található. Értelmeszerűen az átlag alatti számú település alkotja az alföldi járásokat, átlagosan a legkevesebb település, mindössze 8 található a Békés, a Csongrád és a Hajdú-Bihar megyei járásokban. Ezzel szemben sok települést foglalnak magukban a Zala (43), a Vas (31) és a Baranya (30) megyei járások.

Az egyes járásokat vizsgálva a legkevesebb településű járások: 2 = Debreceni, Hajdúböszörményi; 3 = Hajdúhadházi, Nagykőrösi; 4 = Dunakeszi, Csongrádi, Gyáli, Gyulai, Hódmezővásárhelyi, Tolnai; 5 = Balmazújvárosi, Enyingi, Gyomaendrődi, Hajdúszoboszlói, Jánoshalmi, Karcagi, Mezőtúri, Tiszakécskei, Vecsési.

A legtöbb településű járások: 84 = Zalaegerszegi, 78 = Kaposvári, 53 = Siklói; 50 = Fehérgyarmati; 49 = Pápai és Nagykanizsai. A járások 87%-ában a települések száma 30 alatti.

A járási rendszer kialakításakor 2013-ban 327 vidéki városunk volt, így 96 olyan járást találhattunk, ahol a járásszékhelyen kívül további városa is volt a járásnak. A 152 nem járásszékhely város is eltérően helyezkedik el az országban. A járásszékhely városok számát meghaladta az egyéb városok száma Pest (18/30), Békés (9/12), Jász-Nagykun-Szolnok (9/11), Hajdú-Bihar (10/11) és Szabolcs-Szatmár-Bereg (13/14) megyében. Hajdú-Bihar megyében mind a 10 járásban van a székhelyen kívül legalább még egy másik város is, sőt a két-két településből álló Debreceni és Hajdúböszörményi járás mindegyik települése város.

A legtöbb város, hat-hat a Miskolci és a Szigetszentmiklósi járásban található, a Gödöllői járásban öt város van, míg négy várossal kilenc (a Kiskőrösi, a Mezőkovácsházai, a Dunaújvárosi, a Szolnoki, az Esztergomi, a Budakeszi, a Fonyódi, a Kaposvári és a Nyíregyházi) járás kezdte meg működését. Ezzel szemben Nógrád megyében mind a hat város egyben járásszékhely is.

A kialakult helyzetről

Amennyiben csak az elmúlt bő negyedszázadra tekintünk vissza, megállapítható, hogy a kormányzatok érdemben nem nyúltak hozzá a magyar önkormányzati rendszer települé-

si egységéhez, hanem megpróbálták hol jó szóval, hol mézesmadzaggal, hol erővel, politikai ráhatással integrálni a sok kicsi önkormányzatot. Végző soron ezek a törekvések mind-egyike félmegoldáshoz vezetett, amelyet a következő kormányzat vagy megszüntetett, vagy átalakított a saját politikai szándéka szerint.

A strukturális átalakítások és változtatások bemutatása mellett szólunk kell a város és térsége tartalmi együttműködéséről is. E tekintetben a 2010-es kormány- és hatalomváltás drasztikus változtatást eredményezett. A Jó Állam koncepciójának meghirdetése mellett a kormányzat az önkormányzati feladatok jelentős csökkentését határozta el. Ennek vált áldozatává az önkormányzati iskolarendszer, a megyei önkormányzás, részlegesen az egészségügy, a szociális ellátás, a hulladékgazdálkodás, a szennyvíztisztítás, a kéményseprés és még sorolhatnánk. Míg az első húsz esztendőben a lakossághoz közeli közszolgáltatások legfőbb teljesítője az önkormányzat volt, most csak csökkentett üzemmódban tevékenykedhetnek.

Maradt az intézményhez kötött szolgáltatások közül a bölcsődei, az óvodai, a nappali szociális ellátás és részlegesen az idősgondozás, a család- és gyermekjóléti szolgáltatás, de az is integrált formában. A hatósági feladatok tekintetében sem sikerült egyértelműen tiszta helyzetet teremteni. A járási rendszer gyors ütemű bevezetésével egyidejűleg jelentős mértékben karcsúsították az önkormányzati hivatalok számát és létszámát. Ez utóbbi változtatás főleg a kisebb települések számára volt leginkább hátrányos azáltal, hogy szakmai erőforrás hiánya miatt a nem székhely települések számára a közigazgatási közszolgáltatás nem, vagy csak korlátozottan állnak rendelkezésre.

Jelentős problémát jelent, hogy elsődlegesen a megyei jogú városok nem gondolkodnak térségben, nem kívánnak a közvetlen szomszédos települések problémáival sem foglalkozni. Egyre erőteljesebb a településközi együttműködés helyett a szigetszerű fejlődés. A fejlesztési források koncentrációja következtében a kis és kisebb településeken élők elvándorlása felgyorsulhat, ami újabb, egyelőre nem vizsgált és elemzett problémákhoz vezethet.

A szabad társulások helyett a meglévő együttműködések feladása a jellemző. Még 2014-ben a 174 kistérségből 114-ben működött papíron többcélú kistérségi társulás, ez a 65%-os arány megfordult, és a ténylegesen működő társulás a kistérségek, illetve járások egyharmadában lelhető fel. A többcélú kistérségi társulások átalakulása, megszűnése érthető is, hiszen a fő tevékenység, azaz a közös iskolák fenntartása kikerült az önkormányzati kompetenciából. A ma is többcélú kistérségi társulásnak nevezett formációkban a fő tevékenység a közös szociális, illetve gyermekjóléti intézmény fenntartására irányul. A korábbi térségi együttműködés, a kistérségi területfejlesztés háttérbe szorult. Nagyon sok

helyen ma már nem találhatók azok térségsszervezők sem, akik a motorjai voltak az együttműködésnek.

Az önkormányzati rendszer egésze jelentős mértékben gyengült, az erőforrások hol kisebb, hol nagyobb mértékben apadtak, az önkormányzati szféra kiszolgáltatottsága a központi kormányzatnak és a politikai hatalomnak erősödött, a valódi települési autonómiák száma és aránya csökkent, a szféra aktivitása és innovációs képessége tovább gyengült. Az önkormányzás Magyarországon veszélybe került.

Ebben a közegben a szabályozás és a fejlesztési forráselosztás kijárási típusú rendszere nem az együttműködésre ösztönöz. Természetesen vannak jó és ellenpéldák, amelyeknek a feltárása, gyűjtése és ismertetése fontos volna. Ugyanakkor a kialakult helyzeten érdemben csak akkor lehetne változtatni, ha és amennyiben a centralizációs folyamat következményeinek érdemi elemzését követően mérlegre kerülhetne a valóságos szubszidiarizáció és a decentralizáció kérdése is.

Változtatási javaslatok

A magyar önkormányzás leépülési folyamatát előbb utóbb meg kell állítani és az önkormányzati rendszer autonómiáját, cselekvőképességét újra szükséges szervezni. Ebben a munkában érdemes klasszikusokhoz fordulni.

Témánk szempontjából kézenfekvő felidéznünk Bibó István közigazgatási, területrendezési alapelveit:

1. a székhelyek optimális megközelítésének elve
2. az egységek arányosságának elve
3. az igazgatási területrendezés egységének elve
4. az alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illesztettségének elve
5. a célszerű területi hovatartozás szint szerinti eltérése és összeütközése
6. a súlypontok váltakozásának elve (Bibó, 1986)

Az átalakítás során érdemes a megfogalmazott alapelvek figyelembevételével elvégezni az átfogó helyzetértékelést és elemzést. Mindezek nélkül a javaslatok többnyire kiragadottak és ötletszerűek lesznek. Az átalakítás során elengedhetetlen a szakmának, a kormányzatnak és az önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek az együttműködése.

Szubjektív összegzésként elmondható, hogy

- a közfeladatok és közszolgáltatások állam és önkormányzatok közötti megosztását szükséges átfogóan felülvizsgálni. Meg kell határozni az önkormányzati minimumot,

egyrészt tartalmi szempontból rögzíteni kell, hogy mitől önkormányzat egy lakóközség, másrészt melyek az önkormányzatok által ellátandó helyi közügyek,

- az önkormányzati helyi közügyek sorából a köznevelés kiemelése szakmailag nem alátámasztott, így mindenekelőtt szükséges az iskolák államosításának felülvizsgálata. Az önkormányzati fenntartású városi iskolák fontos szerepet töltötte be a város és vonzáskörzete együttműködésében is. Természetesen nem vitatom el az állam szabályozó szerepét a köznevelés területén sem, viszont az iskolahálózat állami fenntartása és működtetése láthatóan kudarcra van ítélve,
- a magyar önkormányzati rendszer struktúrájában, térségi szerkezetében is nagyon eltérő, ezért az eddigi egységes, uniformizált szabályozás helyett a differenciált szabályozásra kellene áttérni. Más megoldást igényel a főváros és agglomerációja, a nagyvárosi agglomerációk, az alföldi és az aprófalvas településszerkezet,
- valódi városok nélkül nincs és nem lehet fejlődése a vidéknek. A megyei jogú városok mellett kiemelt szerepet kell hogy betöltsenek a járásszékhely városok. Ugyanakkor azoknak a városoknak, amelyek képesek teljesíteni a járásszékhelytől elvárt feladatokat, szükséges „járási jogú” státuszt adni,
- az aprófalvas vidékek járásain belül szükséges támogatni a mikrotérségi együttműködések és társulások létrehozatalát. A mikrotérségek elsődlegesen a közszolgáltatások koncentrált ellátásának megvalósítását biztosíthatják. A mikrotérségi együttműködésre vonatkozó átfogó javaslatok viszont csak akkor fejthetők ki részletesen, ha ismertté válnak a rendszer egészére vonatkozó további át-, illetve visszaalakítási szándékok. Egy biztos, hogy az értelmes, fenntartható decentralizált feladatellátás csak ésszerű, közös érdekeltségen alapuló integrációval valósítható meg. Amennyiben nem biztosított az együttműködés mikrotérségi lehetősége, abban az esetben a közszolgáltatást lényegesen távolabbi járási centrumokból fogják biztosítani, aminek következtében elsődlegesen a kistépüléseken élő polgárok fogják a hátrányát elszenvedni,
- a differenciált hatáskör-telepítés és hatáskör-megvalósítás során ki kell építeni a kistépülések számára a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés garanciarendszerét,
- mindezekén túl és velük együtt nagy szükség lenne a várostérségi szereplők együttműködésre tanítására, a közösen megoldandó feladatok felismertetésére. Jelen pillanatban a nagyvárosok és a járásszékhely városok a mérvadók úgy, hogy a térségükben lévő települések számára kevés lehetőség jut. Ezt az elkülönülő helyzetet erősíti tovább még a politikai beavatkozás is, leginkább a fejlesztési források elosztása tekintetében,
- addig is, amíg nem kerül sor az önkormányzati rendszer ismételt megerősítésére, fontosnak tartom, hogy a településközi, köztük a város és környéke jó gyakorlatait,

megoldásait feltárni, gyűjteni, elemezni és széles körben ismertetni. A túléléshez szükséges megfelelő fogódzót adni azoknak az önkormányzati vezetőknek, akik nem adták még fel.

Felhasznált irodalom

Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet 1971–1979*. Budapest, Magvető Kiadó

Szigeti Ernő (1996): *A közigazgatási területbeosztás település-földrajzi vetületei és lehetőségei* In: Szabó Gábor (szerk.): *Város és vonzáskörzete*. Budapest, Alapítvány a magyarországi önkormányzatokért – ÖN-KOR-KÉP Kiadó

Helységnévtár 2015. Budapest, KSH

Laki Ildikó

Agglomerációs kérdések Budapest vonatkozásában

„A város arculatát, „imágóját” nyilvánvalóan nem csupán vizuálisan érzékelhető jellegzetességi, városképi látványai határozzák meg. Ide tartozik létesítményeinek állapota, a benne lakók társadalmi megoszlása, utcáinak mindennapi élete sok minden mással együtt.”

(Preisich Gábor, 1998)

Bevezetés

Budapest és agglomerációjának jelenkori helyzetét bemutatni nem egyszerű feladat. A főváros és környéke, szuburbánuma, agglomerációja évtizedek óta foglalkoztatja a kutatókat, városelemzőket, egyfelől a gazdasági, másfelől a területi és ehhez szorosan kapcsolódóan a társadalmi kérdések változásának szemszögéből.

A Budapesti Agglomeráció a fővárost és a városkörnyéki agglomerálódó településeket egyaránt magába foglaló – múltjában, jelenében és jövőjében – egymáshoz sok szállal kapcsolódó, egymásra utalt, de közigazgatásilag megosztott térség. Itt él a magyarországi lakosság 27,8%-a, azaz 2 743 333 fő (2016).

Ugyanakkor az agglomeráció szerkezetét, illetve tagozódását a fővárostól való távolságon kívül a természeti viszonyok, a forgalmi folyósok, a helyi társadalmi viszonyok is meghatározzák. E tartalom jegyében azonban nem mehetünk el amellett, hogy magát a fogalmat széleskörűen értelmezzük és körbejárjuk.

Az agglomerálódás leginkább – napjainkban is – a fejlődő területek sajátossága. E folyamat során abszolút koncentráció lesz jellemző, növekszik mind a város népessége, mind pedig az egész városrégió, illetve koncentrálódnak a vállalatok. A kereskedelmi és ipari létesítmények város köré települése (kitelepülése) a városi gazdaságosságon túl, a területi terjeszkedés egyik lehetséges útjává válik. Az agglomeráció fogalma így a népességkoncentráció elve mellett a különböző mechanizmusok, intézményi működések együttesét is jelenti.

Amennyiben a KSH Agglomerációk, település együttesek című kiadványban foglaltakat vesszük alapul – Kőszegfalvi György gondolatait beépítve – úgy az alábbiak szerint határozhatjuk meg az agglomerációt:

„Az agglomerációk olyan településstruktúrák, ahol az ott elhelyezkedő településekben népességyarapodás, jelentősebb lakásépítési tevékenység figyelhető meg. Az 1990-es évtizedben végbement folyamatok azt jelzik, hogy a gyarapodó népességszám és lakásépítési tevékenység nem a központokra, hanem az azokat övező településekre jellemző: a központoktól a népesség – különböző okok miatt – kitelepedik a környék településeire, illetve más térségekből a bevándorlás ide irányul, lakást ezeken a településeken épít. Az aktív népesség munkahelyei (jelentős többségében) a központban találhatók. A központ és a közvetlen közeliében fekvő települések között sokrétű funkcionális kapcsolatok jönnek létre (munkahely-lakóhely, vállalkozási-gazdasági, kereskedelmi-piaci stb.). Az intenzív agglomerálódási folyamat eredményeként összefüggő, fizikailag egybeépült településtest alakul ki, a települések egymással összenőnek.” (KSH, 2014)

Perger Éva a közigazgatás oldaláról alkotta meg az agglomeráció fogalmát, véleménye szerint az „agglomerációk többnyire közigazgatási határokkal tagolt, ugyanakkor szoros társadalmi gazdasági és funkcionális-területi kapcsolatokkal egységbe fogott településcsoportok. Az agglomerációk a városiasodás, városfejlődés (urbanizáció) folyamatában alakultak ki, mely során a korábban önálló települések összefonódnak és a nagyváros „kinövi” határait, illetve a nagyváros vonzáskörzetében új települések alakulnak.” (Térport, Perger, 2006)

Ezzel szemben az Országos Területfejlesztési Kon koncepció (2005) inkább gazdasági, mintsem területi típusú tartalommal található. „A főváros és elővárosi gyűrű alkotta budapesti agglomeráció az ország legversenyképesebb területe, legfontosabb kapcsolódási pontja, amely egyedülállóan alkalmas arra, hogy rajta keresztül hazánk egésze bekapcsolódjon az európai, ill. a globális gazdasági, társadalmi, kulturális vérkeringésbe. Alapvető célkitűzés, hogy a budapesti metropolisztérség harmonikus együttműködésben, nemzetközi gazdasági, kereskedelmi-pénzügyi és kulturális-idegenforgalmi szerepköre révén versenyképes nagyváros, a közép-európai térség meghatározó, a kelet-közép európai térségvezető szervezőközpontja, a Kárpát-medence gazdasági centruma legyen.” (OTK, 2005)

A Demográfiai fogalomtár a népességtudomány megközelítését használja, eszerint az „agglomeráció olyan településcsoport, amelyen belül a központ és a közelében fekvő települések között sokrétű és szoros kulturális, gazdasági, kommunális és szolgáltatási kapcsolatok jönnek létre. Az agglomerációk kialakulásában komoly szerepet játszik a nagyobb városokból a város környéki községekbe és kisvárosokba irányuló migráció.” (Demográfiai fogalomtár, 2015)

Korábban jellemző volt a környező települések városokhoz csatolása (pl. Nagy-Budapest létrehozása), később az agglomerációk lehatárolása, ma már a városi gazdaságok tercjializálódásával, a falvak funkcióvesztésével, a szuburbanizációval általánossá vált a vá-

ros környéki kapcsolatok szorosabbá válása, így ezt a funkcionális összetartozást is meg kell jeleníteni a térstruktúrában.” (Fragó, 2008)

Peter Hagett (2001) az agglomeráció fogalmát az agglomeráció tényezőivel magyarázza, így a gazdasági tartalomnak ad különösen fontos szerepet, szerinte „a gazdaság nagyfokú tömörüléséből fakadó előnyöket együttesen hívjuk agglomerációs tényezőknek.

Az értelmezési kereteket bővíti az a nagyvárosi agglomerációra érvényes meghatározás, amely az 1970-es években került a településtudománnyal foglalkozók fókuszába. Eszerint az agglomeráció létrejöhet a nagyváros bázisán, azaz egy nagyváros körül, amelyet egyközpontú vagy monocentrikus agglomerációnak nevezünk. Az agglomerációk másik típusa az azonos nagyságú városok fejlődése – egy azonos nagyságú település együttese.

„Az ilyen agglomerációknak valójában nincs egy közös központja, hanem a város együttes egyes településeinek megmaradnak és továbbfejlődnek a központjai, vagyis több egyenrangú központ funkcionál. Ezt az agglomerációt nevezzük több központú vagy policentrikus agglomerációnak.” (Bernát, Bora, Fodor, 1973)

(Megjegyzendő: a több központú vagy policentrikus agglomerációnál gyakori a környékbeli kisebb települések elnyelése.)

Végül az agglomerációs fogalmak és folyamatok körének zárásaként egy olyan fogalom kerül meghatározásra, amelyben az agglomerációt úgy határozhatjuk meg, minthogy közigazgatásilag még önálló települések egyre erőteljesebben kötődnek a nagyvároshoz, amelyben aktív szerepet kapnak a munkahelyi, a kereskedelmi és közlekedési kapcsolatok. Ezt a folyamatot erősítik a szuburbanizációban meginduló népességmozgások nagyváros-on belüli folyamatok, továbbá az ezt követő folyamatok (a lakóövezetek kialakulása, a bevásárlóközpontok kialakulása stb.). *„Ezáltal a nagyváros területe egyre jobban növekedik, miközben a kisebb településekkel szinte összenőtt, az így létrejött településegyütteseket nevezzük agglomerációnak.”* (Szűcsné, Szűcs, 2007)

Összességében tehát az agglomeráció tulajdonképpen egy olyan aktív, mindennapi kapcsolatokat működtető rendszer, melyben a települések mindennapjait még mindig meghatározza az agglomeráció középpontjában (gazdasági, társadalmi és területi szempontból) elhelyezkedő település – jelen esetben Budapest. A meghatározó erő elsősorban a városodás, városiasodás, a települések fejlődése, egyéni szerepének kialakítása, a térségi viszonyrendszerek létrejötte, de kevésbé erőteljes a települések egymással való kapcsolata, az egymás közötti feladatok felosztása. Domináns kérdés ugyanakkor a valódi funkcionális, a települések valódi együttese.

Az agglomeráció fogalmát gyakran azonosítjuk a szuburbanizációval. A szakirodalom egy csoportja a szuburbanizációt a nagyobb városokból a város környéki községekbe és kisvárosokba irányuló migrációként tekinti, mely éppen az agglomeráció kialakulása-

ban megjelenő szereplő. „A szuburbanizáció folyamatát a növekedés (a teljes népesség növekedése), valamint a városok belső szerkezetének struktúraváltása gerjeszti. A nagyvárosok számos lakója már nem ugyanabban a városi térben él és dolgozik, az agglomerációban inkább lakását választja, és munkahelyére máshova ingázik. A szuburbiák olyan lakott területek, amelyek vagy egy város külső peremén vagy a város közigazgatási határán kívül vagy a komurbáció külső elemein helyezkednek el.” (Térport, 2017) A szuburbanizáció folyamata az 1990-es éveket követően vált jellemzővé. A szuburbiát leggyakrabban – a várossal egységes rendszernek tekintve – humánökológiai alapon határozzák meg. E megközelítésben a szerzők jelentős hányada az elővárost kizárólag csak lakóhelynek tartja. A humánökológiai megközelítés másik irányvonala a függés elvét emelte ki, a szuburbia várostól – annak javaitól, szolgáltatásaitól – való függvényében látja el, amelynek mértékét leggyakrabban a központi városba való ingázók arányával fejezik ki.” (Timár, 1999)

A szuburbanizáció, ahogy ezt a hazai jogi környezet, valamint a nemzetközi szakirodalom határozza meg: a népesség és tevékenységek (ipar, szolgáltatások) városközpontból a város környéki településekre történő költözésének folyamata. Leghangsúlyosabban a népesség központból való kiáramlása jellemzi, de a gazdasági funkciók esetében is megfigyelhető e folyamat. A szuburbanizáció folyamatát a növekedés (a teljes népesség növekedése), valamint a városok belső szerkezetének struktúraváltása gerjeszti.

Mindezen fogalmak a hazai agglomerációs tendenciák alapjául szolgálnak. Tulajdonképpen az agglomeráció létrejötté a szuburbanizációs folyamatok megvalósulásának köszönhető. Ezáltal egy komplex tevékenység jön létre, mely mind az adott területi egység településeinek gazdasági, mind pedig társadalmi életére kihatással van.

E fogalmi keretek tulajdonképpen megalapozzák, és némileg érthetővé teszik az agglomeráció legfőbb tartalmi vonalát. Egy olyan tartós területi jelenségről kell ez esetben beszélni, mely valójában folyamatosan újabb és újabb fogalmi kiegészítéseket kap, illetve beékelődnek új jelenségek, melyek tovább bonyolítják ezen agglomerálódási folyamat megértését. Mindenesetre e folyamatban a társadalmi aspektus ugyanolyan fontos szerepet kap, mint a különböző területi változások, alakulások.

A budapesti agglomeráció története

„A 20. századi nagyvárosok fejlődése a társadalmi-gazdasági fejlődés szerves részévé vált, sőt ma már annak feltételrendszeréhez tartozik. A fejlődés irányításának, vagy legalábbis befolyásolásának igénye politikai kérdés, amivel minden társadalomnak szembe kell néznie. Felbomlik a tradicionális város, és az új termelési mód kedvez a funkciók területi differenciálódásának.” (Meggyesi, 2005)

A budapesti agglomeráció kialakulásának története Pest, Buda és Óbuda 1873-ban történt egyesítésével kezdődött. „Az iparosodó városban a munkahelyek számának növekedése egyes időszakokban meghaladta a munkavállalók számát, mely a fővárosba vonzotta a vidéki munkaerőt. Mindez a főváros környéki településekre is aktívan hatott, ennek köszönhetően a főváros körül elhelyezkedő települések lélekszáma jelentősen emelkedett.

Budapest és rohamosan terjeszkedő elővárosi (agglomerációs) övezete „viszonyának” rendezésére már a századforduló környékén születtek elképzelések.

Harrer Ferenc 1908-ban javaslatot dolgozott ki a közigazgatás megreformálására, ezt azonban mind Pest megye, mind a főváros oldaláról megtámadták és elvetették. A Budapesti Agglomeráció kérdése az első világháborút követően lekerült a napirendről. E problémát Harrer Ferenc 1933-ban ismét felvetette, s majd ezt követően 1937-ben megszületett a „*Városrendezésről és az építésiügyről*” szóló törvény, mely a budapesti elővárosok rendezését a Fővárosi Közmunkatanács hatáskörébe utalta.

A koncepciókban mai fogalmakkal mérve is modern közigazgatási elképzelések körvonalazódtak a belső városi mag, a hozzá szorosan kapcsolódó elővárosok és a falusias jellegű „védőövezet” egységes közigazgatási szervezetének kialakítására.

1950-ben végül létrejött Nagy-Budapest, 23 városkörnyéki település fővárosi közigazgatási területéhez csatolva. A nagyváros létrehozását kevésbé a főváros és agglomerációjának szerves összefonódása motiválta, mint politikai megfontolások: ezzel kívánta ugyanis a szocialista államhatalom biztosítani a városi lakosság megfelelő munkástársadalmi összetételét. Tíz évet kellett várni ahhoz, hogy érvénybe lépjen az első, a főváros egészére érvényes Általános Rendezési Terv. Ez a késedelem hűen tükrözte az akkori várospolitikai irányát, mely csak nagyon kis mértékben segítette elő az egykori elővárosok integrációját.

A főváros új pozíciót, megyei jogállást kapott, a kerületek önálló tanácsokat, a környező települések Pest megye, egyben különböző Pest megyei járások részévé váltak. Saját sorsuk irányításában gyakorlatilag nem vehettek részt. Budapest és környéke 1960-an jóváhagyott általános városrendezési terve a főváros határától mintegy 15 km távolságon belül fekvő 64 települést tekintett Budapest agglomerációs övezetének. Az 50-es, 60-as évek az urbanizációs folyamat felgyorsulásának éveit voltak, a főváros térségének irányába tartó bevándorlás még a 70-es években is folytatódott.

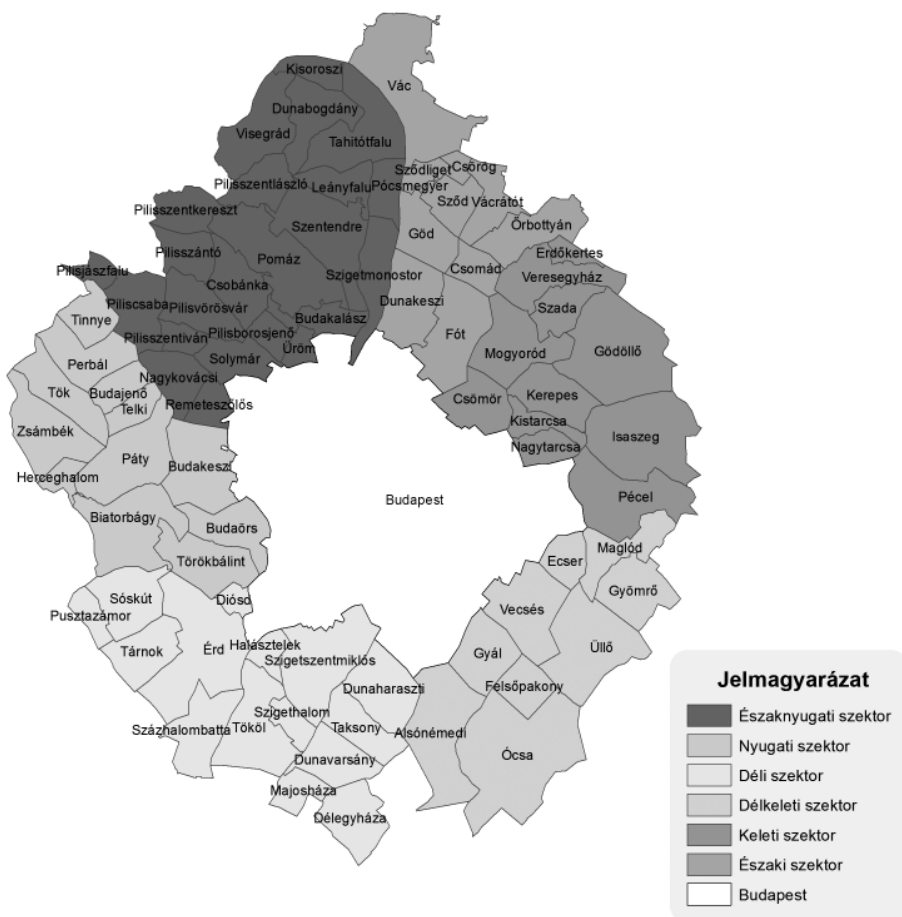
1960-ban elkészült Budapest Általános Rendezési Terve, amely a külső területek fejlesztését tűzte ki célul. *„A Terv kiemelte azt is, hogy az agglomeráció településcsoportjai csápszerűen fűződjenek fel a fejlesztésre kijelölt városrészközpontok valamelyikére, mindamelllett, hogy e települések a jövőben sem válhatnak Budapest részévé.”* (Kocsis, 2009)

„A budapesti agglomeráció első hivatalos lehatárolása 1971-ben történt. Ekkor az 1005/1971. (11.26.) számú kormányhatározat Budapesttel együtt 45 települést sorolt a főváros agglomerációjához.” (Gergely, 2009) E lehatárolás alapjául a közlekedési és rekreációs kapcsolatok erőssége, valamint az ingázás mértéke szolgált Magyarországon. A lehatárolás sokáig vita tárgya volt, a későbbi tudományos vizsgálatok egyre inkább azt bizonyították, hogy a lehatárolásánál új szempontokat is figyelembe kell venni.

A nyolcvanas évek mind a budapesti agglomeráció fejlődésében, mind a közigazgatás átalakulásában bizonyos fordulatot hoztak. 1984-ben megszűntek a járások. Ezzel, valamint a tanácsi gazdálkodás merev szabályainak feloldásával újabb lépés történt egy önkormányzati rendszer kiépítése felé. Ez a rendszer már a főváros és környékének közigazgatási felosztását is érintette, mivel néhány agglomerációs város önálló városkörnyéket szervezett Budapest köré.

1989-ben jóváhagyásra került az új fővárosi Általános Rendezési Terv. A terv már számításba vette az agglomerációs gyűrűt, de mindezt sajátos fővárosi nézőpontból tette; az agglomerációs településeknek a fővárost kiszolgáló szerepet szánt, azaz a terv is arra alapozta elképzeléseit, hogy az agglomerációs lakosság továbbra is Budapesten találja meg a munkáját, munkahelyét és a közszolgáltatás jelentős részét.

1990-ben az Országgyűlés, az alkotmánymódosítás után megalkotta az 1990. évi LXV. a helyi önkormányzatokról, az 1990. évi LXIV. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényeket. Az új önkormányzati törvénnyel a megye hatásköre és feladatköre jelentősen csökkent és gyakorlatilag megszűnt a közigazgatási középszint jellege. Ugyanakkor az agglomeráció települései tehát jogilag teljesen egyenrangúvá váltak a fővárossal és a fővárosi kerületekkel. Az önkormányzati törvény, valamint a fővárosi törvény rendkívül szétterjedezett önkormányzati szerkezetet hozott létre Budapest térségében. Az új rendszer nem adott megoldást a településhatárokon túlnyúló közszolgáltatások, illetve területfejlesztési feladatok összehangolására. Bár a törvény ugyan lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatok önkéntes együttműködésére, de rövid idő alatt kiderült, hogy az önkéntes együttműködés nem képes kitölteni azt az űrt, amely a regionális koordináció hiányából fakad. A főváros és az agglomerációs települések vonatkozásában az új rendszer meghagyta a főváros és térségének közigazgatási elszakíthatóságát. Az agglomeráció továbbra is Pest megye keretében maradt, így más – a térséghez nem tartozó önkormányzatokkal – alkotott egy területi közigazgatási egységet. Az önkormányzati törvény a társulások négy formáját ajánlotta fel a települések számára: a körjegyzőséget, a hatósági-igazgatási társulásokat, az intézményirányító társulást, illetve a közös képviselő-testületet. Ezeken az ajánlott lehetőségeken kívül az önkormányzatok bármely más tartalmú társulást, illetve kistérségi, regionális vagy országos érdekszövetséget joga-



1. térkép. A budapesti agglomeráció települései Készítette: Fekete Attila, 2017.

sultak létrehozni. Az önkormányzati együttműködések kiépülésének folyamata a Budapesti Agglomeráció területén csak igen lassan bontakozott ki, és távolról sem nyújtott megoldást az agglomeráció problémáinak kezelésére. A társulások, szövetségek alakítása elsősorban két társulási irányzatot követett. A közvetlenül feszítő – főleg alapellátáshoz, alpinfrastruktúrához, valamint a műszaki infrastruktúra működtetéséhez és fejlesztéséhez kapcsolódó együttműködések mellett megjelentek a települési önkormányzatok laza kistérségi szövetségei is.

A különböző szakmai vizsgálatok már az 1980-as évtized elején jelezték, hogy az agglomerálódási folyamatok túlterjedtek ezen a területen, de az újabb jogszabály csak a

rendszerváltást követően, 1997-ben született meg.²¹ 1994 őszén a Magyar Parlament módosította az Önkormányzati Törvényt. Ez a módosított törvény elsősorban a Budapest közigazgatási széttagozottságából eredő problémákra kívánt megoldást adni. A módosítás legnagyobb hibája, hogy semmilyen lehetőséget nem adott a főváros és agglomerációjának közigazgatási összekapcsolására. Pedig a rendszerváltás után Budapest és a környező települések fejlődése egyértelműen összefonódott (közös gazdasági-társadalmi problémák, társulási kapcsolatok kiépítése), kapcsolatrendszerük sokoldalúvá, kétirányúvá és szorosabbá vált.

A 89/1997. (V.28.) számú kormányrendelet 1997-ben az agglomeráció területéhez a fővárossal együtt összesen 79 települést sorolt, így ma a budapesti agglomeráció hivatalosan 81 települést foglal magában, amelynek nem a területi lehatárolás változása, hanem két-két település szétválása az oka. (Gergely Júlia nyomán)

A napjainkban érvényes lehatárolás 2005-ben készült el, mely az agglomeráció kiterjedését is meghatározta. Ennek értelmében jelenleg a 81 településből álló agglomeráció 38 várost, 11 nagyközséget és 32 községet foglal magába.

„Agglomeráció és szerepkör”

„A Budapesti Agglomeráció tehát a fővárost és 80 városkörnyéki agglomerálódó települést magába foglaló, térszerkezetiileg összefüggő, de közigazgatásilag megosztott térség. Magyarország egyetlen igazi nagyvárosa, mely körül európai mértékben is jelentős nagyvárosi agglomeráció alakult ki.” (BATrT, 2011)

Az agglomerációban az 1990-es évektől jelentős változások következtek be. Mindez köszönhető részben az agglomerációban végbemenő gazdasági változásoknak, részben pedig azoknak a politikai és közigazgatási döntéseknek, amelyek az elmúlt 27 évben eltérő formában, de folyamatosan alakították ezt a kapcsolatot.

Az agglomeráció Budapest és egymáshoz több szállal kötődő, egymásra utalt, de közigazgatásilag megosztott térsége.” (Városfejlesztési koncepció alapján, 2011) E tény ellenére Budapest és a városkörnyéki települések érdemi együttműködése feszültséggel teli és számos megoldatlan problémával küzd.

„A budapesti városi térben lezajló változások eléggé összetett jellegűek. Ennek legfontosabb oka, hogy a nyugat-európai nagyvárosok esetében lezajló folyamatok történelmi indítékok miatt rövid idő alatt, összegyűjtve zajlanak le. A második világháború után a folyamatokat a fennálló szocialista rendszer mesterséges úton a korábbiaktól eltérő irányba terelte.” (Kocsis, 2013)

21 A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény felhatalmazása alapján

Ez esetben a fővárosi agglomeráció jelenkori (felemás) helyzete érthetőbbé válik. Az agglomeráció komplex leírásában két szempontból történhet a megközelítés. Egyfelől a települések megközelítése szempontjából; itt a városi és községi rangú településtípusok értékelésének modellje az elsődleges, míg másodlagosan a szektorális megközelítésben a szektorok tartalmi oldaláról vizsgálható a települések csoportja. Mindkét modell esetében a valódi agglomerációs kötődés a települések közötti napi kapcsolatokban, intézményhasználatban és a gazdasági formációkban érhető tetten.

„A budapesti munkaerőigények csökkenésével párhuzamosan megállt az agglomeráció extenzív növekedése. A kellemesebb lakókörnyezetet nyújtó agglomerációs térségekben – budai oldal, a Duna menti településsáv, a pesti oldalon a Gödöllői dombság területére eső északkeleti szektora (lásd később a szektor településeit) – tömegessé vált a jómódú fővárosi lakosság kiköltözése, többnyire vállalkozói alapon szervezett telepekre.” (Enyedi–Horváth, 2002) Ennek következtében a főváros és agglomerációjának lakosság száma az 1990-es évektől folyamatosan emelkedő tendenciát mutat, mely továbbra is két okkal magyarázható: egyfelől a Budapestről történő kiköltözéssel, másfelől az ország különböző részeiről történő beköltözéssel. A fővárosból történő kiköltözés esetén azok a városok és községek részesültek mindig is előnyben, amelyek a fővároshoz közel helyezkedtek el és jó közlekedési úthálózattal rendelkeznek. Az ország más területeiről beköltözőknek e szempont (korábban még) kevésbé volt releváns, Budapest közelsége nem feltétlen jelenti egyértelműen a foglalkoztatásban való aktív szerepvállalását.

Jelenleg az agglomerációs övezet hat szektorra tagozódik, melyeket az égtáj szerinti fekvésük szerint neveztek el. Az északnyugati szektorban található a legtöbb település, a déli szektor a legnépesebb, a városi népesség aránya pedig az északi szektorban a legnagyobb.

SZEKTOR					
Csomád	Csömör	Alsónémedi	Délegyháza	Biatorbágy	Budakalász
Csörög	Erdőkertes	Ecser	Diósd	Budajenő	Csobánka
Dunakeszi	Gödöllő	Felsőpakony	Dunaharaszti	Budakeszi	Dunabogdány
Fót	Isaszeg	Gyál	Dunavarsány	Budaörs	Kisoroszi
Göd	Kerepes	Gyömrő	Érd	Herceghalom	Leányfalu
Órbottyán	Kistarcsa	Maglód	Halásztelek	Páty	Nagykovácsi
Szöd	Mogyoród	Ócsa	Majosháza	Perbál	Pilisborosjenő
Sződliget	Nagytarcsa	Üllő	Pusztazámor	Telki	Piliscsaba
Vác	Pécel	Vecsés	Sóskút	Tinnye	Pilisjászfalu
Vácrátót	Szada		Százhalombatta	Tök	Pilisvörösvár
	Veresegyház		Szigethalom	Törökbálint	Pilisszántó

			Szigetszent- miklós	Zsámbék	Pilisszentiván
			Taksony		Pilisszentke- reszt
			Tárnok		Pilisszent- lászló
			Tököl		Pócsmegyer
					Pomáz
					Remetesző- lős
					Solymár
					Szentendre
					Szigetmonos- tor
					Tahitótfalu
					Üröm
					Visegrád

1. táblázat. A budapesti agglomeráció települései szektorok (2016)

Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

A budapesti agglomeráció szektorális elemzésénél egyértelműen elmondható, hogy a Nyugati és az Északnyugati szektor legnépsebb a többi szektor közül, melynek feltételezett oka a társadalmi és területi különbségekben vélhető. E két szektor összlakosságának iskolázottsága és foglalkoztatottsága magas, életminőségi mutatója átlagon felüli. A további négy szektor esetében csak egy-egy településen keresztül tapasztalhatjuk (Vác, Veresegyház, Göd, Gödöllő, Diósd, Érd) mindezt.

A szektorok települései eltérő módon, de gyakran aktívan kapcsolódnak a fővároshoz. A közelebbi települések esetében a kapcsolat szorosnak tekinthető, a napi bejárás vagy ingázás okán, az intézmények és szolgáltatások igénybevétele következtében.

település	1990	2016
Dunakeszi	26 111	42 467
Fót	13 315	19 216
Göd	12 754	18 351
Órbottyán	4048	7062
Vác	34 015	32 981

1. ábra. A fővárosi agglomeráció északi szektorának városi népességszám-változása

Forrás: Helységnévtár, 2016.

A budapesti agglomeráció északi szektorába 10 település tartozik, melyek közül 5 városi, 5 pedig községi rangú. A szektor városai közül legnagyobb lakosságszámarány-változást Dunakeszi tudhat magáénak. 1990 és 2016 között 61,5%-os emelkedés látható a település esetében, ugyanakkor a 2001–2011 között a legnagyobb mértékű budapesti kitelepülés által érintett településként szükséges kiemelni.

Dunakeszi mellett további magas lakosságszámarány-növekedés (57,3%) Órbottyán községe esetében látható. E város 1970-ben jött létre Őrszentmiklós és Vácbotyán települések egyesüléséből, városi rangot 2013 januárjában kapott. Jelenkori népesedését e városi rang megszerzése tovább erősítette a szektorban. Fót és Gödöllő esetében 5000–6000 fő közötti lélekszám emelkedés látható 1990–2016 között. Göd 1999-ben, Fót 2004-ben kapott város rangot, e települések presztízse ezáltal még tovább emelkedett. Az agglomeráció északi, egyben az összes városa közül Vác esetében látható némi lélekszámcsökkenés. Az okok mögött számos feltevés húzódhat, így a település környékére való átköltözés, a Budapest irányába történő vándorlás, illetve népszerűség-csökkenés. E város még mindig stabil funkcióval és városi szereppel rendelkezik az agglomerációban. Ugyanakkor az is állandó kérdés az agglomerációval foglalkozó szakemberek körében, hogy Vác vajon miért tekinthető agglomerációs településnek.

Város Neve	Dunakeszi	Fót	Göd	Órbottyán	Vác
Időpont	1977	2004	1999	2013	1900 előtt

Várossá válás időpontja

település	1990	2016
Gödöllő	28 195	32 437
Isaszeg	8789	11 264
Kerepes	6878	9904
Kistarcsa	9002	12 383
Pécel	10 751	15 494
Veresegyház	6373	17 532

2. ábra. A fővárosi agglomeráció keleti szektorának városi népességszám-változása

Forrás: Helységnevtár adatai alapján saját szerkesztés, 2016

A keleti szektor két nagyobb városa Gödöllő és Veresegyház. Gödöllő esetében a városi önállóság komoly szerepet kap, ezáltal az agglomerációs szerepvállalás esetenként csorbulhat.

E város lakossága 26 év alatt 8,7%-kal, míg Veresegyház lakossága közel háromszorosával (275%-kal) emelkedett. Ez utóbbi település esetében az 1990-es évek óta nagymérvű minőségi agglomerációs élettér kialakulásáról van szó.

A szektor harmadik legnagyobb városa, Pécel 1996 óta funkcionál városként. E település esetében is jellemző, hogy városi rangja emelt presztízsén, 1990 és 2016 között közel 50%-kal magasabb a lakosság száma. E település esetében is érvényes az a megállapítás, hogy jelentős igénybevevője a fővárosi munkaerőpiacnak, illetve szolgáltatásoknak. Kerepes és Kistarcsa 1978-ban Kerepestarcsaként jött létre, 1994-ben szétváltak és ma már városként hozzák meg döntéseiket. Kerepes 2013. június 1-jével, Kistarcsa 2005. január 1-jével vált városi rangú településsé. Alapvetően e szektorban csak Gödöllő rendelkezik régmúlta visszatekintő városi címmel, a többi település – hasonlóan az agglomeráció más településeihez – újonnan kinevezett városokként jelennek meg.

város neve	Gödöllő	Isaszeg	Kerepes	Kistarcsa	Pécel	Veresegyház
időpont	1966	2008	2013	2005	1996	1999

Várossá válás időpontja

település	1990	2016
Gyál	17 641	23 152
Gyömrő	11 494	17 236
Maglód	7868	12 037
Ócsa	7903	9 247
Üllő	9038	11 774
Vecses	18 106	20 673

3. ábra. A fővárosi agglomeráció délkeleti szektorának városi népességszám-változása Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

Az agglomeráció délkeleti szektora egy alapvetően szegényebb, társadalmi státusában a többi szektortól elmaradott területnek volt tekinthető a rendszerváltás és az azt követő egy évtizedben. Az itt található települések ingázó munkavállalóik által jelenleg is erősen

kötődnek a fővároshoz. A szektornak kedveztek az alacsonyabb piaci árak, így a Budapest-ről kiköltözők, illetve a déli megyékből beköltözők következtében az 1990 és 2016 közötti időszakban a települések lélekszáma jelentősen emelkedett. Az 1990–2016 közötti időszakban a szektor települései közül Gyál, Gyömrő és Maglód lakosság száma jelentősen emelkedett, 15-35% közötti arányban látható változás a települések esetében. A szektor települései – Gyál kivételével, mely 1997-ben vált várossá – a 2000-es évek elején szerezték meg városi rangjukat, így a vizsgált adatok alapján csak részben befolyásolta lakosság szám arányuk növekedését.

Talán egyedül Maglód városa emelkedik ki a csoportból, 2001 és 2011 közötti időszakban a 19. legnagyobb mértékű budapesti kitelepülés által érintett településnek volt tekinthető.

város neve	Gyál	Gyömrő	Maglód	Ócsa	Üllő	Vecsés
időpont	1997	2001	2007	2007	2005	2001

Várossá válás időpontja

település	1990	2016
Diósd	3719	9916
Dunaharaszti	15 247	21 018
Dunavarsány	4962	7659
Érd	43 327	64 841
Halásztelek	6207	9758
Százhalombatta	16 573	18 599
Szigethalom	9 795	17 156
Szigetszentmiklós	19 372	36 330
Tököl	6 308	10 168

4. ábra. A fővárosi agglomeráció déli szektorának városi népességszám-változása

Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

A fővárosi agglomeráció déli szektora már a rendszerváltás előtt az egyik kedvelt terület volt. Itt található Érd, Diósd és Halásztelek, valamint a déli vonalon elhelyezkedő települések, amelyek a Budapesthez közel költöző, szerényebb jövedelemmel rendelkezők települései voltak. Érd városának lakosság száma az 1990-es évektől folyamatosan emelkedett.

dik, ellenben a többi település vonatkozásában inkább a 2000-es évektől látható jelentős változás. Diósd 266%-os, Érd városa esetében – mely a legnagyobb mértékű budapesti ki-település által érintett agglomerációs települések rangsorában a 2. helyen szerepel (2001–2011 között) – 66,8%-os a lakosságszám-emelkedés. Emellett szükséges megemlíteni azt is, hogy a szektorban élők több mint 60%-a Budapestre, illetve a település környékére ingázik. A városok közül kiemelkedik Szigetszentmiklós, amely egyfelől a harmadik legnépesebb kiköltözési pont – itt 87,5%-os emelkedést láthatunk, ez esetben is aktív a fővárossal való – elsősorban intézményi igénybevételre épülő – mindennapi kapcsolat. A települések közül Halásztelek lakosságszáma 57,2%-kal, Százhalombatta lakossága pedig 12,2%-kal emelkedett ugyanezen időszak alatt. A déli szektor sajátosságát adja, hogy lakosságának jelentős hányada az agglomeráció központját aktívan használja, a közelebbi települések esetében a Budapestről kiköltözők, míg a fővárostól távol eső városok esetében inkább az ország különböző részeiről költöznek a szektorba. A szektor településeinek egy része már 30-40 éves városi múlttal tekint vissza, mely fejlődésüket, egyben az agglomerációban betöltött szerepükre erőteljes hatást gyakorol. Kiemelendő továbbá e szerepkörből adódóan az is, hogy egyes városok (Érd, Százhalombatta) esetében az évtizedes aktivitásról, a fővárossal való szoros együttműködésről szükséges beszélni.

város neve	Diósd	Dunaharaszti	Dunavarsány	Érd	Halásztelek	Százhalombatta	Sziget-halom	Szigetszentmiklós	Tököl
időpont	2013	2000	2004	1978	2008	1970	2004	1986	2001

Várossá válás időpontja

Település	1990	2016
Biatorbágy	7 176	12 932
Budakeszi	11 803	13 939
Budaörs	19 820	28 384
Törökbálint	9 459	13 385
Zsámbék	3 877	5 368

5. ábra. A fővárosi agglomeráció nyugati szektorának városi népességszám-változása

Forrás: Helységnévtár adatai alapján saját szerkesztés, 2016

A nyugati szektor a magasabb státusú lakosok életteréül szolgáló területi egység. Jelenleg itt található az agglomeráció leginnovatívabb és a kiköltözés szempontjából legnépszerűbb települések köre (Budaörs, Törökbálint, Biatorbágy és Budakeszi). A települések bár az agglomeráció szerves részeként jelennek meg, itt is inkább az igénybevételi mechanizmus erőssége mutatkozik az ott élők részéről, a főváros infrastruktúrájának erőteljes kihasználása. E szektor összes településének esetében folyamatos lakosságszám-emelkedés látható. A Budapesthez való abszolút közelség szinte már különválaszthatatlan állapotot jelent a település és a főváros között. A 4. legnagyobb mértékű budapesti kitelepülés által érintett település Budaörs, amely elsősorban a magasabb státusú lakosoknak kedvez. A város esetében 1990–2016 között 43,2%-os, Törökbálint városánál 41,5%, Zsámbéknál 38,4% és Biatorbágy városánál pedig 80,2%-os lakosságszám-emelkedés látható. Biatorbágy esetében a hatalmas lakosságszám-emelkedés a település szerkezetének átalakulását is befolyásolta, az addigi hagyományos gazdasági szerkezetű település alvóvárosi és szolgáltatási típusú településsé alakult át. A szektorban élők legalább 3/3-a a fővárost és környékét veszi igénybe, mind a munkavállalásban, mind pedig mindennapi fogyasztásban. Ez jellemzően minden településtípusban jelen van.

A szektor 12 települése között öt városi rangú település található, melyek közül Budaörs az egyetlen város, amely több évtizede városi rangú település, a további városok csak a 2000-es évek első időszakában váltak várossá. Ennek szerepe különösen Biatorbágy esetében nagy, ahol jelentősebb lakosságszám-emelkedés 2001 és 2011 között volt tapasztalható.

Város neve	Biatorbágy	Budakeszi	Budaörs	Törökbálint	Zsámbék
Időpont	2007	2000	1986	2007	2009

Várossá válás időpontja

Település	1990	2016
Budakalász	7928	10 673
Piliscsaba	5201	8194
Pilisvörösvár	11 067	13 903
Pomáz	12 474	16 764
Szentendre	19 351	25 802
Visegrád	1 781	1 842

6. ábra. A fővárosi agglomeráció északnyugati szektorának városi népességszám-változása

Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

Az északnyugati szektor az agglomeráció másik zöldövezeti, folyamatos fejlődést mutató egysége. A szektor 23 településből áll; hat városból és 17 községből. Itt található az agglomeráció legkisebb, de legnagyobb történeti jelentőséggel rendelkező városa, Visegrád, amely az ezredfordulón kapott városi rangot. A városi rangú települések esetében 1990–2016 között folyamatos lakosságszám-emelkedés látható, különösképpen magas Szentendre esetében. A város esetében 33%-os az emelkedés, hasonlóan Pomáz, ahol 34,3%, Pilisvörösvár 25,6%-os, míg Piliscsaba esetében 57,5%-os lakosságszám-változást láthatunk. Piliscsaba egyetemi várossá válása bizonyára hatást gyakorolt a városodási és városiasodási folyamatok megindulásában.

A szektor települései összességében nagyon népszerűek, ebben a városok mellett a kistelepülések is hasonló szerepet töltenek be. A szektor városai erősen kötődnek Budapesthez, míg a kistelepülések egymás irányába mutatnak erőteljesebb kohéziót. Egy korábbi vizsgálatban (Laki, 2008) azt tapasztaltuk, hogy a térség társadalmi kohéziója a többi szektorral szemben kimagaslóan erősnek mutatkozik.

A városok között a legrégebben Szentendre vált várossá, a többi 5 település az ezredforduló előtt (1), illetve az elmúlt néhány évben alakult át városi rangúvá.

Város neve	Budakalás	Piliscsaba	Pilisvörösvár	Pomáz	Szentendre	Visegrád
Időpont	2009	2013	1997	2000	1900-as évek	2000

Várossá válás időpontja

Településtípus	Szám
Város és főváros	38
Nagyközség	11
Község	32

7. ábra. A budapesti agglomerációban elhelyezkedő településtípusok és számuk 2016. január 1-jén Forrás: Saját szerkesztés. Helyiségnévtár, 2016.

A települések lakossága 1990 és 2016 között a 81 település vonatkozásában 10,06%-os növekedést mutat. Budapest kiemelésével az agglomerációs települések esetében 55,9%-os lakosságszám-emelkedés látható ezen időszak alatt. A 2001. évi népszámlálás adatait vizsgálva pedig az is látható, hogy 1990 és 2001 között közel 10%-os (9,42%) lakosságszám-csökkenés történt Budapest esetében. Ahogy ez már az előbbieken említésre került,

ezen időszak alatt válik aktívabbá a szuburbánumba való kiköltözés. A főváros mintegy ellátórendszerként működött tovább az ingázó munkaerő alkalmazására, az oktatási intézmények igénybe vevői körének kielégítésére és a különböző szolgáltatások biztosítására.

A városi rangú települések az agglomerációs szerepek kialakításában elengedhetetlenek. A kérdés az, vajon a főváros és a hozzá tartozó 80 település miként képes az agglomeráció egészéből adódó feladatok ellátására létrejönni, akár szektorális vagy akár szakmai alapon.

Az agglomeráció települései dominánsan az 1990-es éveket követően váltak várossá. A 2010-es éveket követően már csak egy-egy agglomerációs település kapott városi rangot.

Budapest és az agglomeráció közötti kapcsolat erősségét ez a tényező meghatározza, mivel a főváros által nyújtott lehetőségek használata nagymértékben függ attól, hogy helyi szinten miképpen valósul meg a foglalkoztatás, a helyi igények kiszolgálása, illetve a főváros más típusú igénybevétele.

várossá válás időpontja	számuk
1990 előtt	8
1991–2000 között	12
2001–2010 között	13
2011 után	4

8. ábra. Az agglomerációs települések várossá válásának időpontja 1990–2016 között

Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

	1990	2001	2011	2016
Budapest	2 016 774	1 756 796	1 725 578	1 759 407
Agglomerációs települések	550 070	662 532	793 130	983 926

9. ábra. Budapest és az agglomerációs települések lakosságszám-változása 1990–2016 között (fő)

Forrás: Saját szerkesztés. Helységnévtár, 2016.

Budapest és az agglomeráció lakosságának számárnya az elmúlt időszakban emelkedő tendenciát mutat. Amíg a főváros esetében a 2000-es években jelentős számarány-csökkenés volt látható, addig az agglomeráció településeinek lakosságszámában egy biztos emelkedés. A fővárosi agglomeráció helyzetértékelésében mindez komoly szerepet kap, hiszen úgy tűnik, a főváros és a környező települések között valamiféle kapcsolódás mutatkozik. Az agglomeráció települései ugyanakkor a Budapesthez való viszonyukat

sem tudják pontosan körvonalazni. A további kérdés persze az, vajon milyen kötődésnek kellene létrejönnie a szektorok települései és a főváros között, hogy leírhatóvá váljon a fővárosi agglomerációtól és településeitől elvárt feladatok köre.

Az agglomerációval kapcsolatos felvetések második csoportját a települések közötti viszonyrendszerben érhetjük tetten. A települések eltérő módon, szektorális megközelítésben kapcsolódnak egymáshoz, melyek gyakran a mindennapi együttműködést is magukba foglalják. A nyugati és északnyugati településcsoportok esetében erőteljesebb az együttthatás, mint a keleti vagy délkeleti települések vonatkozásában, melynek talán magyarázata a kitelepülés időbeli eltéréseiben rejlik. A települések közötti kapcsolódásokban további erősítő tényezőt jelent a járások vagy kistérségi együttműködések erőssége. Itt a közös területi érdek a domináns, amennyiben ezek a települések területi-társadalmi problémával küzdenek, úgy egyértelmű, hogy dinamikusabb az együttműködés, mintha nem tapasztalható nehézség.

Összegzés

„Az agglomerációs-szuburbanizációs folyamatok természetesen nem csak a települési funkciók változásaiban, illetve annak a demográfiai-foglalkozási viszonyokra gyakorolt hatásában mutatkoztak meg” (Beluszky, 2015)

A jelen összefoglalás egy aktuális kitekintés kívánt lenni a főváros agglomeráció és településeinek lélekszám-változására és aktuális helyzetére. E mélyreható elemzéseket nem tartalmazó munka egyfelől látképet alkotott a különböző agglomerációs fogalmak csoportjáról és tartalmáról; milyen keretek és folyamatok jellemzik mindezt, mit jelent az agglomeráció hazai és nemzetközi vonatkozásban, illetve a szorosan kötődő szuburbanizáció folyamata is értelmezésre került.

Az agglomeráció területi sajátosságai történeti szinten érhetők tetten, melynek fő vonalát az adja, hogy a hazai agglomerációs történeti elemzések vagy közigazgatási vagy társadalom-földrajzi megközelítésűek. Ez egyrészt elfogultságot, másrészt különböző oldalú értékeléseket ad az agglomeráció elemzéséről.

„A kulturális-történelmi tényezők és társadalmi faktorok szinte predesztinálják a főváros és az agglomerációs települések közötti ellentéteket, a bizalmatlanság légkörét és a kooperációra való képtelenséget. Ezen tovább lendítenek a budapesti és az agglomerációs közigazgatás egyedi kialakítása és a politikai ellentétek és ellenérdekek.” (Kocsis, 2015)

A fővárosi agglomeráció 81 települése hat szektorba helyeződve határolódik el egymástól, vagy adott esetben a fővárostól, ezáltal minden szektor a maga sajátosságaival vá-

lik értékelhetővé. Az eltérő fejlődési folyamattal rendelkező településcsoportok különböző módon kapcsolódnak a főváros életteréhez, biztosítva vagy elutasítva a Budapest által nyújtott agglomerációs lehetőségeket (közlekedés, szolgáltatás).

Az összefoglalás külön értékelést ad az egyes szektorok társadalmi és területi fejlődéséről, kiemelve a lakosságszám-emelkedés tényét, nem magyarázva a mögöttes tartalmakat. Hiszen az a legfontosabb, hogy a városok, települések lélekszáma jelentősen növekedett, és csak részletkérdés – jelen esetben – az alternatívák összegyűjtése. A tényen nem változtat; a fővárosi agglomeráció ma a legnagyobb területi egység Magyarország térképén. A nagyságból adódóan egyértelmű az is, hogy számos konfliktus, összeütközés, valamint megoldásra váró problémával küzd.

Felhasznált irodalom

- Beluszky Pál (2003): Magyarország településföldrajza. Általános rész. Pécs-Budapest, Dialóg Campus
- Beluszky Pál (2015): Máig erő múlt. 9–18 p. In: Sikos T. Tamás (szerk.): A Budapesti Agglomeráció nyugati kapuja. Budaörs, Törökbálint, Biatorbágy. Gödöllő, Szent István Egyetem – Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola
- Bernát Tivadar, Bora Gyula, Fodor László (1973): Világvárosok – nagyvárosok. Budapest, Gondolat
- Berza László (főszerk.) (1993): Budapest lexikon A–K. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Dövényi Zoltán–Kovács Zoltán (1999): A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környéke. Földrajzi Értesítő XLVIII. évf. 1999. 1–2. füzet, pp. 33–57. Letöltés helye: http://www.mtafi.hu/konyvtar/kiadv/FE1999/FE19991-2_33-57.pdf
- Enyedi György–Horváth Gyula (2002): Táj, település, régió. Budapest, MTA TK – Kossuth Kiadó (Magyar Tudománytár sorozat 2.)
- Faragó László (2008): A funkcionális városi térségekre alapozott településhálózat-fejlesztés normatív koncepciója. In: Falu Város Régió 2008/3. Letöltés helye: http://regionálispolitika.kormany.hu/download/d/e1/31000/FVR_2008_3_NTH.pdf
- Giddens, Anthony (2008): Szociológia. Budapest, Osiris Kiadó
- Haggett, Peter (2006): Geográfia. Globális szintézis. Budapest, Typotex
- Hidas Zsuzsanna (szerk.) (2014): Agglomerációk, településegységek. Magyarország településhálózata 1. Budapest, KSH (könyv formátum)
- Kapitány Balázs (szerk.), (2015): Demográfiai fogalomtár. Letöltés helye: <http://demografia.hu/hu/tudastar/fogalomtar/27-agglomeracio>
- Kocsis János Balázs (2008): Városfejlesztés és városfejlődés Budapesten. Ph.D dolgozat. Letöltés helye: http://doktori.tatk.elte.hu/2008_Kocsis.pdf

- Kocsis, János Balázs (2013): *Városi szétterülés folyamatai Budapesten és környékén. Letöltés helye:* <https://storage.googleapis.com/vshu/Varosi-szetterules.pdf>
- Meggyesi Tamás (2005): A 20. század urbanisztikájának útvesztői. Budapest, TERC
- Migráció és lakáspiac a budapesti agglomerációban. (2014). Budapest, KSH. Letöltés helye és ideje: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regio/bpmigracio.pdf> 2017.02.12.
- Országos Területfejlesztési Koncepció 2005. Letöltés helye: http://www.kvvm.hu/cimg/documents/97_2005_OGY_hat_OTK_rol.pdf
- Preisich Gábor (1998): Budapest városépítésének története 1945-1990. Budapest, Műszaki Kiadó
- Sikos T. Tamás (szerk.) (2015): A Budapesti Agglomeráció nyugati kapuja. Budaörs, Törökbálint, Biatorbágy. Gödöllő, Szent István Egyetem – Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola
- Szelényi Iván (szerk.) (1973): Városszociológia. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Szabó Tamás (2016): Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben. Letöltés helye: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf
- Tímár Judit (1991): Elméleti kérdések a szuburbanizációról. Földrajzi értesítő. XLVIII. évf. 1999. 1–2. füzet, pp. 7–31. Letöltés helye: http://www.mtafki.hu/konyvtar/kiadv/FE1999/FE19991-2_7-31.pdf
- Tóth Géza – Schuchmann Péter (2010): A Budapesti agglomeráció területi kiterjedésének vizsgálata. Területi Statisztika 2010/5. Letöltés helye: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2010/05/toth_schuchmann.pdf
- Vidor Ferenc (szerk.) (1979): Urbanisztika. Válogatott tanulmányok. Budapest, Gondolat

Budapesti Közlekedési Szövetség – Remény és kudarc

Budapest és agglomerációja: mit értünk agglomeráción?

Agglomeráció: olyan egy- vagy többközpontú urbanizált településrendszer, amelyben a központot és a közvetlen vonzáskörzetébe tartozó településeket szoros kulturális, gazdasági, kommunális és szolgáltatási kapcsolatok jellemzik. Agglomerációról először a [XX. század](#) elején beszéltek: az iparosodás révén megindult a városok növekedése Európában, és Amerikában kialakult a városokat körülvevő falvakból és kisvárosokból álló településgyűrű, mely elválaszthatatlan napi kapcsolatba került a nagyvárosokkal. Ténylegesen azonban sokkal korábban, a középkor végén a falakkal körülvett városok mentén kezdődött az elővárosiasodás. A Szuburbia (sub – valami alatt, urbis – város szavak összetételéből) a városfalak látványos lebontásával vált a városok részévé, majd néhány száz évvel később a városok egyre intenzívebb növekedésével egyre kijebb jöttek létre elővárosi települések.

A települések agglomerációi a városiasodás, városfejlődés (urbanizáció) folyamatában alakultak ki nagyvárosok mellett, amely során korábban önálló települések összefonódnak, az agglomeráció központjának számító nagyváros kinövi határait, illetve a nagyváros vonzáskörzetében új települések alakulnak ki. Az agglomeráció tehát szoros kapcsolatokkal összefonódott települések együttese, közigazgatásilag tagolt, de együtt élő településcsoport.

Az agglomerációk kialakulhatnak egy nagyvárosi központ körül (monocentrikus), két vagy esetleg három nagyváros környezetében, azok összekapcsolódásával, illetve több közel hasonló méretű város együtteseként.

Budapest agglomerációs övezete

Budapest és környékére (budapesti agglomerációs övezet) monocentrikus agglomeráció a jellemző. A budapesti agglomerációs övezet települései elsősorban a Budapesten dolgozók ún. alvótelepülései voltak. Nappal elnéptelenedettek (kihaltak) a települések, az itt lakók Budapestre jártak dolgozni, vásárolni, egyben a szolgáltatásokat is elsősorban itt vették igénybe. A települések társadalma heterogén volt, sok volt a betelepülő, hiányzott a helyi közelet, sok helyen megőrződött a falusias életforma. Az agglomerációs övezetben a kapcsolatrendszer egyoldalú volt, Budapest felé irányult és a közlekedési hálózat sugaras kiépítésében is megmutatkozott. Az évtizedek során az agglomeráció kiterjedése nőtt, távolabbi települések elsősorban a fő közlekedési útvonalak mentén váltak az agglomeráció részévé. Az 1970-es évektől jelent meg a rekreációs (pihenés, kikapcsolódás) célú szuburbanizáció. Az 1980-as évek elején megindult először egyes felkapott települések felé a ki-település folyamata.

A budapesti agglomerációs övezet kiterjedése a valós térkapcsolatok, illetve a kapcsolatrendszer átalakulásának függvényében változik. A lehatárolás mindig csak egy időpontra vonatkozó állapotot tükröz, és általában közigazgatási határokkal történik.

„A főváros területi-történeti expanziójának hátterében sokáig egyoldalú – időnként erőszakos – közigazgatási, helyhatósági terjeszkedés, méghozzá területi fúziós vagy annexiós megoldások álltak. Előbb Pest, Buda és Óbuda 1873-as fúziója teremtette meg a későbbi világváros alapjait. A következő meghatározó szakaszt már a kommunista hatalomátvétel után a 23 főváros környéki település (7 önálló város és 16 falu)» beolvasztása «jelentette, mely az 1941. évi XXVI. tv. alapján létrehozta a mai értelemben vett Nagy-Budapestet.” (Szabó, 2016)

A budapesti agglomeráció statisztikai célú lehatárolása először 1971-ben történt meg, amelybe Budapest és 44 település tartozott. A Központi Statisztikai Hivatal 1997-ben módosította a lehatárolást Budapest és 78 település közigazgatási területére. *„A Budapesti agglomeráció alatt azt a jogilag is meghatározott, tervezési és fejlesztési dokumentumok alapját is képező térséget értjük, amelyet a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény kiemelt térségként definiált, és amelynek területi határait a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és az akkori illetékes minisztérium (Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, KTM) együttes javaslatára a 89/1997. (V. 28.) kormányrendelet határozott meg. (A kormányrendelet Budapestet és 78 Pest megyei települést határozott meg az agglomeráció részeként, de két település szétválásával az érintett települések száma 80-ra nőtt.)”* (Schuchmann, 2013)

A budapesti agglomerációs övezet települései: Budapest, Alsónémedi, Biatorbágy, Budajenő, Budakalász, Budakeszi, Budaörs, Csobánka, Csomád, Csömör, Csörög, Délegyháza, Diósd, Dunabogdány, Dunaharaszti, Dunakeszi, Dunavarsány, Ecser, Érd, Erdőkeresztes, Felsőpakony, Fót, Göd, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Herceghalom, Isaszeg, Kerepes, Kisoroszi, Kistarcsa, Leányfalu, Maglód, Majosháza, Mogyoród, Nagykovácsi, Nagytarcsa, Ócsa, Órbottyán, Páty, Pécel, Perbál, Pilisborosjenő, Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisszántó, Pilisszentiván, Pilisszentkereszt, Pilisszentlászló, Pilisvörösvár, Pócsmegyer, Pomáz, Pusztazámor, Remeteszőlős, Solymár, Sósút, Szada, Százhalombatta, Szentendre, Szigethalom, Szigetmonostor, Szigetszentmiklós, Szód, Sződliget, Tahitótfa, Taksony, Tárnok, Telki, Tinnye, Tök, Tököl, Törökbálint, Üllő, Üröm, Vác, Vácrátót, Vecsés, Veresegyház, Visegrád, Zsámbék.²²

„Budapest és térsége a nemzetközi standardok szerint (...) valódi európai nagyvárosnak minősül, és mint a közép-európai régió egyik kiemelt gazdasági központja szervesen kapcsolódik a nemzetközi gazdasági (ipari, pénzügyi, kereskedelmi és szolgáltató ágazatok) vérkeringéshez.” (Szabó, 2016)

1990-ben a helyi önkormányzati rendszer létrejötte nem érintette a főváros és a környező települések közigazgatási státuszát, meghagyta Budapest és agglomerációs övezete közigazgatási elszakítottságát. A fővárosi és a 23 kerületi önkormányzattól független közigazgatási egységben maradtak az agglomerációs övezet települési önkormányzatai, és más – az övezethez nem tartozó települési önkormányzatokkal – alkotnak egy területi közigazgatási egységet (Pest megye). *„Míg az ezredfordulóra az európai fővárosok többsége a kétszintű föderatív tanácsok létrehozásával intézményesült együttműködésekkel alakított ki a szuburbán településekkel, addig Budapest és a környező települések között ez mesterséges és szervesen maradt. Habár az agglomerációs települések funkcionálisan (gazdasági, ingázási, magán és közszolgáltatási spill-over) egyértelműen a fővároshoz kötődnek már évtizedek óta, közigazgatásilag hangsúlyosan Pest megye részei maradtak anélkül, hogy komolyan felmerült volna egy nyugat-európai mintára kialakított városmegye koncepciója akár Budapest és agglomerációja, mint önálló térségi-területi önkormányzat, akár Budapest megye elnevezés alatt.”* (Szabó, 2016)

A közigazgatási elszakítottság hatásaként jelentkező problémák a településhatárokon túlnyúló közszolgáltatások, illetve területfejlesztési feladatok összehangolásánál – így a ké-

22 A budapesti agglomerációhoz tartozó települések körét korábban a budapesti agglomeráció, valamint a Balaton kiemelt üdülőkörzete lehatárolásáról szóló 89/1997. (V. 28.) Korm. rendelet rögzítette, jelenleg a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény melléklete sorolja fel.

sőbbiekben tárgyalt Budapesti Közlekedési Szövetség megalakításában és működésében – is megjelentek.

A szerves összefonódás és a közigazgatási széttagoltság ellentmondása miatt a fővárosi agglomerációs övezetben fokozott jelentőséget kapott az önkormányzati együttműködések problémája. A térségi feladatok koordinálására a rendszerváltást követően csak az önkéntes együttműködés keretszabályait alkották meg (társulási szabadság, önkéntes társulások), mivel az Alkotmány csak az önkéntes társulásról rendelkezett.²³ Az Alaptörvény tette lehetővé, hogy – az önkéntes társulás elve elsődlegességének megtartása mellett²⁴ – egyes feladatok ellátását kötelező jelleggel létrehozandó társulásban kelljen biztosítani²⁵.

Regionális Közlekedési Szövetségek: mi is az a regionális közlekedési szövetség?

„A közlekedés az emberek leggyakoribb napi közéleti tevékenysége, a mindenkori társadalmi állapotok sűrített lenyomata. A közlekedésben, másutt ritka gyakorisággal tükröződik az adott közösség kooperációs készsége, együttműködési hajlama, a toleranciája, mértéktartásának és építkező tudatosságának színvonala, vagy éppen a kooperativitás hiánya a kizáró individualitás, a kapkodás, a közösségi rendezetlenség mértéke.”²⁶

A városok és agglomerációjuk fejlődésével, a gazdasági élet felgyorsulásával a közlekedési infrastruktúra egyre nehezebb feladatokkal és egyre nagyobb problémákkal kerül szembe. A közlekedési vállalatok hagyományos módon nem vagy egyre kevésbé képesek kielégíteni a fogyasztói igényeket.

A városi és térségi közlekedés meglévő problémáinak megoldására a leghatékonyabb és leggazdaságosabb megoldást a közlekedési szövetségek kialakítása jelenti. A közlekedési szövetség alapvetően egy igen sokrétű, az együttműködés számtalan formáját felölelő fogalom. Közlekedési szövetség megvalósulásával az infrastruktúra jelentős fejlesztése nélkül a meglévő szolgáltatók hálózatán lényegesen jobb minőségű, egyszerűbben kezelhető hatékony közlekedési rendszer jön létre. A megfelelő jogszabályi háttér és az elszámolás módjának kidolgozása után a közlekedési szövetségek hatékony versenytársai lehetnek az egyéni közlekedésnek. (Mándoki, 2005)

23 „44/A. § (1) A helyi képviselőtestület: (...) h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, (...)”

24 „32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között (...) k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, (...)”

25 „34. cikk (2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”

26 Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve – Távlati koncepció és a 2020-ig javasolt fejlesztési terve, FKT Urb Konzorcium Budapest, 2008. december 7. o.

A közlekedési szövetségek kiemelt célja a regionális mobilitás (munkaerő elérhetősége) és ezzel a régió gazdasági versenyképességének javítása (terület- és településfejlesztés, turizmus, környezetvédelem erősítése). (Rixer–Suhai–Tóth, 1994)

A regionális közlekedési szövetség egy adott régió, kistérség vagy terület (továbbiakban: régió) közlekedési szereplőinek komplex együttműködése, melynek feladata a régió tömegközlekedésének optimalizálása a résztvevők tevékenységének összehangolásával.

A regionális közlekedési szövetséget létrehozó integrációban résztvevők nem veszítik el függetlenségüket, továbbra is önállóak maradnak, mivel a regionális közlekedési szövetség feladata főként a tervezés, koordináció területén jelentkezik. Az egyes szereplők súlyának megfelelően megkülönböztethetünk önkormányzati, vállalati és vegyes kooperációt. (Novy, 1998)

Egy közlekedési szövetség létrehozását megelőzően át kell tekinteni, milyen hatásai lehetnek a régióra rövid és hosszú távon. Létrejöttével számos területen szinergia jön létre, ami a közforgalmú közlekedés bevételeit növeli, a növekmény kicsi, de lehetővé teszi, hogy a részt vevő tömegközlekedési cégek bevételei ne csökkenjenek. A közlekedési szövetség által nyújtandó kedvezmények miatt jelentős szerep jut az állami és önkormányzati szerepvállalásra.

Magyarországon a közlekedési szolgáltatásokért a közigazgatási felelősség két szinten jelentkezik: a helyi közlekedésben a települési önkormányzat dönt, a helyközi közlekedésben pedig az államot képviselő miniszter, míg a kedvezmények tekintetében a Kormány szerepe a meghatározó.

Regionális közlekedési szövetségek Európában

„Amennyiben az agglomeráció szerepe növekszik a város életében, a közforgalmú közlekedés megfelelő színvonalú lebonyolítása egyre nehezebb feladattá válik. Hiszen a nagyobb távolságok nagyobb utasteljesítményeket jelentenek. Sok kutatási eredmény bizonyította már az állandó utazási idő elméletét. Azaz az emberek ma is annyi időt fordítanak utazásra, mint száz évvel ezelőtt. Azonban ez alatt az idő alatt nagyobb távolságok megtételére képesek. Ezért vált megoldható problémává az agglomerációból való napi munkába járás a városközpontba. Azonban ezt mind többen egyéni közlekedéssel bonyolítják le. A személygépjármű-forgalom megnövekedése azonban a városokban elviselhetetlen forgalmi torlódásokat okoz. További probléma az agglomerációból érkező forgalom esetén az, hogy ennek volume-ne kisebb, mint a városon belüli közforgalmú közlekedés volumene, így a kiszolgálás ugyanolyan színvonalon nem megvalósítható. Ezen problémakör feloldását jelenthetnék a P+R

parkolók. Azonban ezt az autósok hazánkban nem minden esetben használják hivatásforgalomra. Sokkal inkább az alkalmi városba látogatók veszik igénybe.

A fentebb leírtakból következik, hogy ma már egy város közforgalmú közlekedésének fejlesztéséről nem beszélhetünk a térségi személyközlekedés fejlesztése nélkül. (...)

A térségi közforgalmú közlekedés problémáinak hatékony megoldását jelentené a közlekedési szövetségek létrehozása. Ez ugyanis a meglévő infrastruktúra hatékonyabb kihasználását jelentené, csekély ráfordítás mellett.

Külföldi példák bizonyítják, hogy a térségi közlekedésben jelentős mértékű javulás következett be a szövetségek bevezetésével. Azonban nem elegendő csak egy térségi szövetséget létrehozni, hanem az egyéni közlekedésben résztvevőket is rá kell venni a közforgalmú közlekedés használatára. A közlekedési szövetség megvalósulásának első lépése a tarifaközösség létrehozása.” (Mándoki, 2005)

Az állami szervek, az önkormányzatok, a tömegközlekedésben részt vevő cégek, intézmények felismerték, hogy a dinamikusan fejlődő közúti közlekedést (főként a személygépkocsi számának dinamikus növekedéséből adódó gépjárműforgalmat) csak a piaci szereplők összefogásával, regionális közlekedési szövetségek létrehozásával és működtetésével lehet megállítani.

Számos megjelenési formája van a regionális közlekedési szövetségeknek. Nyugat-Európában már a XX. század közepétől megjelentek a közlekedési szövetségek. Az elsők között 1966-ban a Hamburgi Közlekedési Szövetség (Hamburger Verkehrsverbund) alakult meg, de a legtöbb együttműködés az 1990-es évek elején jött létre, de újabb együttműködések az ezredforduló után is tapasztalhatóak [pl. 2005. Saar-vidéki Közlekedési Szövetség (Saarländische Verkehrsverbund, saasVV)]. Nyugat-Európában (Angliában, Németországban és Svájcban) a vállalkozások összefogtak és számos regionális közlekedési szövetséget hoztak létre – ezzel javítva a közlekedés hatékonyságát. A közeli országokban (Ausztria, Csehország, Lengyelország) is egyre inkább elterjed ez a szervezeti forma a közlekedésben.

A Budapesti Közlekedési Szövetség – Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft.

Előzmények

Magyarország legfontosabb gazdasági, kulturális, társadalmi és adminisztratív központja Budapest és annak agglomerációja, ahol Magyarország lakosságának közel egyharmada él. A fővárost körülvevő elővárosok (szuburbiai) lakosságának jelentős része ingázó, ami komoly terhet ró az elővárosi közlekedési hálózatra. Jellemzően a munkaező a vidéki településekről a fővárosba jóval nagyobb tömegben áramlik, mint onnan kifelé.

„A közlekedéshálózat tekintetében a vidéki urbánus térségekhez képest szintén kedvezőbb adottságokkal rendelkezik Budapest szuburbán térség. Ennek legfontosabb eleme a Budapestet sugarasan körbeölelő M0 autópályát, amely az agglomerációs települések bekapcsolása mellett az ország autópályáiról érkező átmenő forgalom nagy részét is sikeresen képes kezelni a főváros tehermentesítésével.” (Szabó 2016)

„Községi közlekedéssel több módon lehet eljutni az agglomeráció településeiről a központba. Budapest a 80 vonzott településből csak 13-mal nincs közvetlen helyközi autóbuszjárárral összekötve, és közülük 8 településre a BKV járművei sem közlekednek. Ezek többsége a Szentendrei-szigeten, valamint a hegyvidék északi részén található. (...) Vasúton a vonzókörzet településeinek nagyjából a fele átszállás nélkül elérhető Budapestről, de közülük néhánynak a nevét viselő állomás nem a saját közigazgatási területén található. A vasúton elérhető települések eloszlása nem egyforma a Duna két partján, mivel a sík keleti oldalon körülbélül kétszer annyi van, mint a nyugatin. A két nagy szigeten nincs hagyományos értelemben vett vasúti közlekedés, de a Csepel-szigeten jár HÉV, 3 települést kiszolgálva. Ily módon további 7 település elérhető az agglomerációban.” (Hidas, 2014)

„A fővárosi agglomeráció mérete, az érintett települések magasabb száma, illetve a budapesti tematikájú ügyek eleve hangosabb» médiazaja «következtében az itteni agglomerációs szintű konfliktusok a leglátványosabbak, és könnyen az országos politikai napirend elemeivé válnak.” (Szabó, 2016)

Budapest közlekedésfejlesztési terve – bár intézkedési javaslatait alapvetően a város határain belülre kell hogy megfogalmazza – nem szorítkozhat csak Budapest belső problémáinak megoldására, hanem foglalkoznia kell tágabb és szűkebb térségi kapcsolataiból eredő feladataival, illetve felelősségével is, megfogalmazva partneri feladatait is, így például a közvetlen agglomerációval való kohéziójának fejlesztését is.²⁷

A budapesti agglomerációs övezet közlekedésében az 1990-es évekre rohamosan csökkenő tendenciát mutatott a tömegközlekedés aránya. Ezért szakmai körökben felvetődött egy integrált közlekedési rendszer szükségessége. Ennek következtében a Budapesti Közlekedési Szövetség ötlete már 1992-ben megjelent.

A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, Budapest Főváros Önkormányzata és az érdekelt vállalatok 1993 májusában nemzetközi konferenciát szerveztek a nyugat-európai közlekedési szövetségek vezetőinek részvételével. A konferencia ajánlásai alapján 1993. október 20-án Schamschula György közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter, Demszky Gábor főpolgármester, a BKV, a MÁV és a Volánbusz vezérigazgatói

²⁷ Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve – Távlati koncepció és a 2020-ig javasolt fejlesztési terve, FKT Urb Konzorcium Budapest, 2008.

megállapodást írtak alá a Budapesti Közlekedési Szövetség előkészítő munkálatainak felgyorsításáról. Ennek érdekében létrehozták az Irányító Bizottságot, amelynek tagjai a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Budapest Főváros Polgármesteri Hivatala szakértői, továbbá a BKV, a MÁV és a Volánbusz vezérigazgatói voltak. Tervbe vették, de ekkor még nem vonták be a Pest Megyei Önkormányzatot. Az Irányító Bizottság feladata a szakmai munkák irányítása és ellenőrzése volt, az operatív szakértői munkák összehangolása és az egyeztetések az 1993. szeptember 1-jével létrejött a Budapesti Közlekedési Szövetség Előkészítő Irodája feladata volt.

A Budapesti Közlekedési Szövetség Előkészítő Irodája feladatkörében a műszaki, jogi, gazdasági és fejlesztési feladatok összehangolását végezte, amelynek fő célja a tömegközlekedés évtizedek óta rohamosan csökkenő részarányának javítása volt. A Budapesti Közlekedési Szövetség Előkészítő Irodája működési költségeinek felét a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a MÁV és a Volánbusz, másik felét a budapesti helyi közlekedésért felelős Budapest Főváros Önkormányzata és a BKV fedezte.

Az előkészítő munkák nagyságrendje alapján Felczán Margit, a Budapesti Közlekedési Szövetség Előkészítő Irodája igazgatója az Előkészítő Iroda indulását követő két év múlva úgy nyilatkozott, hogy 5–10 év szükséges az ilyen jellegű szövetségek létrehozásához, így 2000. január 1-jétől már a Budapesti Közlekedési Szövetségen belül történhet Budapest és környéke tömegközlekedése.²⁸

A fenti optimista nyilatkozattal szemben 2005 szeptemberében a Magyar Narancsban így jellemezték a fennálló helyzetet: *„Az összehangolt menetrenddel és azonos tarifákkal működtetett agglomerációs tömegközlekedés kialakításáról Demszky Gábor főpolgármester már 1993-ban megállapodott Schamschula György közlekedési miniszterrel; és felidézhető, hogy ez az expóra működőképesnek ígért rendszer a magyar világiállítás elmaradásával maradt hajtóerő nélkül. De előszedhető az is, hogy Lotz Károly a Bokros-csomag miatt, Katona Kálmán és Fónagy János pedig az Orbán-kormány fővárosellenes politikája miatt nem nyújtott semmiféle segítséget a BKSZ elindításához.*

*Mindez azt bizonyítja, hogy politikai rövidlátás következménye a mai helyzet. Noha 1993 óta folyamatosan működött a BKSZ Előkészítő Iroda, még a rendszer elméleti kiépítésébe sem lehetett belekezdeni. Kéthelyi József igazgató egy öt évvel ezelőtti, még mindig csak az előkészületekről tartott előadásában azzal indokolta a közlekedési szövetség megalakításának folyamatos csúszását, hogy »nincs bizalom sem a közlekedési ellátásért felelős szervek, sem a szolgáltató társaságok között«.*²⁹

28 <http://lelegzet.hu/archivum/1995/05/1192.hpp.html> (2017.01.27.) Budapesti Közlekedési Szövetség – várhatóan 2000-ben, Lélegzet 1995.

29 Metró polisz – a Budapesti Közlekedési Szövetség terve. Magyar Narancs 2005/36. (09. 08.) <http://>

A Fővárosi Közgyűlés 2000. augusztus 31-én tárgyalta meg a Budapesti Közlekedési Szövetség megvalósításának első ütemeként javasolt egyesített bérletek bevezetésének feltételeiről adott tájékoztatást és egyhangúlag tudomásul vette és támogatta a BKV, a MÁV és a Volánbusz járatainak bevezetendő új, közös bérletek megvalósítását³⁰; valamint felkérte a főpolgármestert, hogy ismételten kezdeményezze az állami szerveknél a tömegközlekedés központi támogatási rendszerének reformját, a tömegközlekedés normatív állami finanszírozását és a fővárosi tömegközlekedést jelenleg sújtó diszkrimináció megszüntetését, a fővárosi tömegközlekedés működőképességének biztosítása érdekében³¹, továbbá egyhangúlag felkérte a főpolgármestert, hogy az 1662/2000.(VIII.31.) Főv.Kgy. határozatban foglaltakkal egyidejűleg az illetékes állami szervekkel folytassa le a közös bérletrendszer bevezetését megalapozó egyeztetéseket, továbbá készítse elő a szükséges megállapodásokat, valamint rendelettervezeteket annak érdekében, hogy az új bérletrendszer mielőbb bevezethető legyen³².

Demszky Gábor főpolgármester 2002 szeptemberében ígéretet tett arra, hogy 2003 januárjától beindul a Budapesti Közlekedési Szövetség, és így a közös bérlettel lehet utazni.³³ Ez azonban nem valósult meg a megjelölt időpontra.

A Fővárosi Közgyűlés 2004. december 16-án a Budapesti Közlekedési Szövetség létrehozása érdekében felhatalmazta a főpolgármestert, hogy tárgyalásokat kezdeményezzen a kormánnyal és az érintett társaságokkal.³⁴

Demszky Gábor főpolgármester 2005. február 10-én sajtótájékoztatón bejelentette a főváros Podmaniczky-programját, amely a 2005–2013 közötti fejlesztésekről szólt. A 24 pontos programcsomag egyik eleme a Budapesti Közlekedési Szövetség létrehozása volt.³⁵

Egy hálózati együttműködés – idetartozik a Budapesti Közlekedési Szövetség mint regionális közlekedési szövetség is – alapköve a bizalom, de a résztvevőjelöltek továbbra is mint versenytárs tekintettek a többi résztvevőre és nem engedték, hogy csorbuljanak alapvető érdekeik.

magyarnarancs.hu/belpol/metro_polisz_-_a_budapesti_kozlekedesi_szovetseg_terve-64503 (2017.01.27.)

30 1661/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat

31 1662/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat

32 1663/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat

33 Régi terveket csomagol újra és újra Demszky, Sófár 2005.02.10 15:22 <http://regi.sofar.hu/hu/node/23571> (2017.01.27.)

34 2287/2004.(12.16.) Főv.Kgy. határozat

35 Régi terveket csomagol újra és újra Demszky, Origo 2005.02.10 16:03 <http://www.origo.hu/itthon/20050210regi.html> (2017.01.27.)

A Budapesti Közlekedési Szövetség késedelmét politikai okok is hátráltatták, hiszen a főváros és a Kormány 1992–2005 között nem jutott közös nevezőkre alapvető kérdésekben. („A Budapesti Közlekedési Szövetség a magyar közlekedéspolitika állatorvosi lova – mondta a miniszter –, hiszen 15 év alatt egyik kormány sem tudta megvalósítani. Kóka János bejelentette, hogy az év végén már megvásárolható lesz az egységes bérlet.”³⁶) Ezekhez társultak a pénzügyi viták, ugyanis nem volt egyértelmű, hogy a közlekedési szövetséghez kapcsolódó fogyasztói árkiegészítés mértéke mekkora lenne, a fejlesztések-beruházások finanszírozását milyen arányban kellene állnia az egyes tulajdonosoknak.³⁷ A különböző közlekedési szolgáltatók költségeit lehetetlen a jegyárbevételből kitermelni, ezért ez a helyzet fennmarad a közlekedési szövetség keretei között is, és így továbbra is szükséges a szolgáltatásban keletkező veszteségek külső forrásból történő finanszírozása. A finanszírozási forrás megtalálása politikai feladat. A központi költségvetésben nem különítették el a közlekedési szövetség bevezetéséhez szükséges összeget sem.³⁸

A valódi közlekedési szövetség felállítása azonban ennél jóval többbe kerül. Az egységes tarifarendszer működéséhez új jegy- és elfogadórendszer, chipkártyák forgalomba állítása és az ehhez szükséges műszaki hálózat telepítése szükséges. A Budapesti Közlekedési Szövetség üzemeltetéséhez fejleszteni kell a kilenc elővárosi vasútvonalat is.

A Budapesti Közlekedési Szövetség az utastájékoztatási rendszerek és a tarifaintegráción túl a szolgáltatási kínálat integrációját is jelenti, egyrészt a közúti és vasúti, másrészt a helyi és helyközi szolgáltatások között. Az első esetben a körforgalmú közlekedésben az autóbusz és a vasút, a motorizált egyéni közlekedésben a személygépkocsi és a vasút, a nem motorizált egyéni közlekedésben a kerékpár és a vasút, a második esetben a párhuzamos BKV- és Volánbusz-szolgáltatások integrációját kell megoldani.

„Lehetővé kell tenni, hogy a polgárok a különböző közlekedési módok közötti hatékony kapcsolatok révén optimálisan szervezhessék meg közlekedésüket. A hatóságok feladata a kombinált közlekedési módok használatának bátorítása és a dugókat mérséklő intézkedések nyomán felszabaduló helyek újraelosztása. Az intelligens és a helyi igényekhez alkalmazkodó közlekedésirányítási rendszerek is bebizonyították, hogy alkalmazásukkal hatékonyan lehet csökkenteni a dugókat.” (Zöld Könyv, 2007)

36 Kóka János a közlekedéspolitikáról, Magyar Közlekedés XIII. évfolyam 9. szám, 2005. május 11.

37 Például a BKV 1996 után nem kapott állami támogatást, nem igényelhette vissza az üzemanyag jövedéki adóját.

38 A 2002-ben, a Budapesti Közlekedési Szövetség ötletének felvetődését követő 10 év múlva ez összesen 660 Mft, amelynek kétharmada a kormányra hárulna, mint az érintett három közlekedési cég közül kettőnek – a MÁV Rt. és a Volánbusz Rt. – a tulajdonosára.

A Budapesti Közlekedési Szövetség megalakulása, működése

Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter Horváth Zsolt Csaba személyében új helyettes államtitkárt nevezett ki 2005 áprilisában a feladat kezelésre. A fővárosi közgyűlés pedig 2005. április 28-án jóváhagyta, hogy megköti a Budapesti Közlekedési Szövetség alapszerződését.³⁹

Ezt követően 2005 júniusában a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest Főváros Önkormányzata és a Pest Megyei Önkormányzat aláírta a Budapesti Közlekedési Szövetség létrehozásának kereteit meghatározó ún. Alapszerződést és határozatlan időre létrejött a Budapesti Közlekedésszervező Kht. (BKSZ Kht.). Az alapítók jelentették döntéshozókként a politikai szintet, amely lehetővé tette a Budapesti Közlekedési Szövetség létrejöttét.⁴⁰

A Budapesti Közlekedési Szövetségben részes közlekedési szolgáltatók a Budapesti Közlekedési Vállalat Zrt. (a továbbiakban: BKV), a Magyar Államvasutak Zrt. (a továbbiakban: MÁV) és a Volánbusz Zrt. (a továbbiakban Volánbusz) voltak, továbbá létrejött a Budapesti Közlekedésszervező Kht. (a továbbiakban BKSZ Kht.). A Volánbusz mellett regionális autóbusz-szolgáltatókként érintettek voltak még: Hatvani Volán Zrt., Kunság Volán Zrt., Nógrád Volán Zrt., Vértes Volán Zrt., Weekendbusz Zrt.)

Az alapszerződés aláírását követően Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter úgy nyilatkozott, hogy első lépcsőként 2005. szeptember 1-jén bevezetik a Budapesti Egyesített Bérletet, és második lépésben 2006. január 1-jétől éves összhálózati bérleteket vezetnek be, míg a tarifaközlő és az elektronikus jegyrendszer fokozatosan, 2010-ig jön létre. Demszky Gábor főpolgármester pedig bejelentette, hogy mivel az egyesített bérlet bevezetése bevételcsökkenést okoz a szolgáltatóknak, ezért a Budapesti Közlekedési Szövetség 2005. negyedik negyedévi működésére a központi költségvetés a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium fejezetében 432 Ft-ot biztosított⁴¹, továbbá 2006-tól a mintegy 2 Mrd Ft-os költséghez Budapest Főváros Önkormányzata egyharmad arányban járul hozzá.⁴²

A Budapesti Közlekedési Szövetség megalakulása után közel hat hónappal később az Országgyűlés által elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció⁴³ Budapest térségére szóló célkitűzései közül a közlekedésre vonatkozó a Szövetség fejlődését, kiteljesedését segíthette volna: „– *Közlekedési kapcsolatok modernizációja, a környezeti szennyezéseket*

39 1030/2005.(04.28.) Főv.Kgy. határozat

40 A 3. pontban majd látni fogjuk, a Budapesti Közlekedési Szövetség megszűn(tet)ése is e szinten dőlt el.

41 Amelyből a MÁV és a Volánbusz 60-40 %-ban megosztva kapta meg a bevételkiesés kompenzációját.

42 Megalakult a Budapesti Közlekedési Szövetség, 24.hu 2005.06.28 00:00 http://24.hu/fn/uzleti-tippek/2005/06/28/megalakult_budapesti_kozlekedesi_szovetseg/ (2017.01.27.)

43 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

*csökkentő beruházások támogatása, haránt irányú közlekedési kapcsolatok fejlesztése, forgalomcsillapító, az elővárosi gyűrűvel összehangolt integrált várostervezés megteremtése, a környezetbarát közösségi közlekedés előtérbe helyezése az egyéni közlekedéssel szemben. Javítani kell a fővároson belüli tömegközlekedést fenntartható megoldásokkal, valamint fejleszteni a dunai hajózást, mint potenciális városon belüli és agglomerációs tömegközlekedési eszközt.*⁴⁴

A Budapesti Közlekedési Szövetség – alapítók által meghatározott – célja a közlekedési társaságok szolgáltatásainak összehangolása (menetrend, átszállóhelyek, tarifa, utas tájékoztatás), az addiginál vonzóbb tömegközlekedési szolgáltatás létrehozása és az egyéni közlekedők megnyerése a közösségi közlekedés számára volt. Mindezt 7.600 km² ellátási területen – amelyen a vasútvonalak hossza (MÁV és HÉV) 924 km, a vasútállomások száma 378, az autóbuszvonalak hossza 2.434 km, a buszmegállóhelyek száma 4.216 – és 193 településen, ahol összesen 2,85 millió lakos él.

A Budapesti Közlekedési Szövetség kezdetben közhasznú társaságként (BKSZ Budapesti Közlekedésszervező Kht.) működött és a 430 millió Ft-ból létrehozott szervezet 2005. szeptember 1-jén kezdte meg tényleges működését. A Budapesti Közlekedési Szövetség kezdeményezte a budapesti gyorsvasúti rendszer létrehozásának vizsgálatát. A Budapesti Közlekedési Szövetség életében jelentős változást hozott 2009., amikor nonprofit Kft-ként, Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft. néven folytatta működését, tevékenységi köre pedig kibővült.

A Budapesti Közlekedési Szövetséget három ütemben szándékoztak bevezetni az alapítók.

Az I. ütem – az utazóközönség által is érezhető első vívmánya – a Budapesti Egyesített Bérlet 2005. szeptember 1-jével történő bevezetése volt a BKV-, a MÁV- és a Volánbusz-járatokra Budapest közigazgatási határán belül (városhatáron belüli tarifaközösség). *„Az új típusú bérlet a főpolgármester és a rendszerváltás utáni első közlekedési miniszter tizenkét évvel ezelőtti ígéretének első kézzel fogható bizonyítéka.”*⁴⁵

A Budapesti Egyesített Bérlet csak a főváros közigazgatási határain belül volt érvényes, mégsem csak a budapestieknek találták ki: azoknak a fővárosban dolgozóknak, akik a budapesti agglomerációs övezetből naponta ki-be ingáznak. Évente több tízezer forint megtakarítást jelenthetett számukra az új konstrukció, melynek lényege az volt, hogy a lakóhelytől csak a főváros közigazgatási határáig kell a MÁV-tól vagy a Volántól havi jegyet

44 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról IV.1. pont Részcélok 11. franciabekezdés

45 Metró polisz – A Budapesti Közlekedési Szövetség terve. Magyar Narancs 2005/36. (09. 08.) Forrás: http://magyarnarancs.hu/belpol/metro_polisz_-_a_budapesti_kozlekedesi_szovetseg_terve-64503 (2017.01.27.)

váltani, onnantól ugyanis a hagyományos BKV-s kombinált bérlettől csak 625 Ft-tal drágább Budapesti Egyesített Bérlet érvényes azzal együtt is, ha az illető a határokon belül is vonaton vagy Volán-buszon utazik tovább.

Itt megjegyzendő, hogy a közlekedési szövetségek – így a Budapesti Közlekedési Szövetség is – elsődleges célja nem az utazási költségek csökkentése, hanem a közlekedés színvonalának növelése és a tömegközlekedés vonzóbbá tétele. *„A polgárok azt várják el, hogy a tömegközlekedés a minőség, a hatékonyság és a hozzáférhetőség tekintetében feleljen meg az igényeiknek. Ahhoz, hogy vonzó lehessen, a tömegközlekedésnek nem csak hozzáférhetőnek, de megfelelő sűrűségűnek, gyorsnak, megbízhatónak és kényelmesnek is kell lennie. A tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran azért nem sikerül az átállás a személyautóról a tömegközlekedésre, mert ez utóbbi szolgáltatás alacsony színvonalú, lassú és megbízhatatlan.”* (Zöld Könyv, 2007)

A Budapesti Közlekedési Szövetség feladata volt az I. ütem időtartama alatt

- a Budapesti Egyesített Bérlet értékesítésének szervezése, marketingje, az eladások statisztikai elemzése;
- a forgalomszámlálás;
- az utastájékoztatás fejlesztése;
- a közlekedésfejlesztési célú tanulmányok készítése;
- a Budapesti Közlekedési Szövetség céljaival egyező fejlesztések előkészítése;
- a régió közlekedésfejlesztéseinek összehangolása;
- a pályázatokon való részvétel;
- a tarifaközösség előkészítése, a szervezeti, jogi, műszaki és pénzügyi feltételek kidolgozása;
- a Budapesti Közlekedési Szövetség szerződéseinek karbantartása.

A Budapesti Közlekedési Szövetség a II. ütemben 2010-ig a tarifaközösséget hozta volna létre egy intelligens kártya alapú jegy- és bérletrendszerrel. Előbb 2009-ig a BKV-n került volna bevezetésre az ELEKTRA Budapest az ELEKTRA Hungaria keretszabályozás alapján, majd 2010-ig a MÁV- és Volánbusz-járatokra is kiterjesztették volna. A tarifaközösség az Egységes Budapest Bérlet (EBB) bevezetésével valósult volna meg a zónatartifa-rendszer (EEB) egyidejű létrehozásával.

Ezt erősítette a 19/2004. (III. 26.) OGY határozat is, amikor a 2006-ig terjedő szakaszban kiemelten kezelt fejlesztések között a következő megállapítást tartalmazta: *„– a korszerű és jó minőségű helyi és helyközi közforgalmú személyközlekedés biztosítása, ennek kereté-*

ben első lépésként a szolgáltató társaságok közötti átjárhatóságot biztosító új bérletrendszer megvalósítása a fővárosban és vonzáskörzetében (Budapesti Közlekedési Szövetség).⁴⁶

A tarifaközösség területi hatályának kibővítése a budapesti agglomerációs övezet teljes területére azt eredményezte volna, hogy a közlekedési szolgáltatásokat igénybe vevő utasnak elegendő lett volna egyetlen menetjegyet vagy bérletet váltania akkor is, ha utazásához három különböző szolgáltató járműveit venné igénybe (autóbusz, vasút, budapesti helyi közlekedés).

Az ez irányú fejlesztések előkészítéseként a Budapesti Közlekedési Szövetség megrendelte az FKT Urb Konzorciumtól⁴⁷ a fejlesztési terv elkészítését, és az FKT Urb Konzorcium 2008 decemberére elkészítette a Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve – Távlati koncepció és a 2020-ig javasolt fejlesztési terve 316 oldalas dokumentumot.

2007 januárjában közbeszerzési tendert írt ki a Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSZ) egy budapesti S-Bahn rendszerű elővárosi vasút megvalósíthatóságáról. A pályázat két nagy részre oszlott: a budapesti S-Bahn-rendszerű, vagyis elővárosi vasút tervére és Buda közösségi közlekedésének fejlesztésére. A kiírás szerint a pályázatoknak fel kell térképezni a jelenlegi helyzetet (az utasszámtól kezdve a pályaalappon át a biztosító berendezésekig), megoldást kell kidolgozni a MÁV-, a HÉV- és a BKV-menetrend kiosztásáról, megállók áthelyezéséről, illetve újak létesítéséről. Szükséges megoldani a szintbeli közúti és vasúti keresztezések kiváltását – a kötöttpályás járműnek minden körülmények között elsőbbséget kell kapnia. Továbbá ki kell dolgozni a hatékony együttműködést a MÁV elővárosi vonalaival, átjárhatóvá kell tenni az egyes közlekedési lehetőségeket. Ki kell építeni a ráhordó hálózatokat, az interoperabilitás jegyében pedig parkolóházakat kell felhúzni. Emellett a tervnek gazdaságossági megtérülési mutatókat is tartalmaznia kell.⁴⁸

Kéthelyi József, a BKSZ ügyvezető igazgatója 2007 decemberében bejelentette, hogy új P+R parkolók épülnek 2008-ban csaknem 1,1 milliárd forintból Budapesten és Pest megyében. Az 1100 parkolóhely főként a vasúti közlekedési csomópontok mellett épül (pl. Szemere-telepen, a XVII. Kerületben Rákos-kert és Rákoscsaba kereszteződésében, Gyömrőn, Süllyápon és Nagykátán, a vasútállomás mellett), ezzel is segítve az agglomerációból a fővárosba érkezők közlekedését.⁴⁹

46 19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003–2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról

47 A Konzorcium tagjai: FÖMTERV TT Zrt., KÖZLEKEDÉS Kft., TRANSMAN Kft.; a Konzorcium altervezői: BFVT Kft., BME, COWI Kft., FLF Zrt., MŰ-HELX Zrt., PESTTERV Kft., PRO URBE Kft., M-TEAMANNON Kft., VÁROSKUTATÁS Kft., VIBROCOMP Kft.

48 Épülhet-e S-Bahn Budapesten?, mfor.hu 2017. január 18. 08:46. http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/Epulhet_e_S_Bahn_Budapesten_.html (2017.01.27.)

49 Ingyenes parkolók épülnek, Origo 2007.12.18. 12:51 <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20071218-konnyitenek-a-pest-megyebol-erkezo-autosok-eleten.html> (2017.01.27.)

A III. ütemben a teljes közlekedési szövetség megalakításra került volna 2010 után, megvalósítva a menetrend-harmonizációt, a járat összehangolást, az egységes utastájékoztatást, az intermodális csomópontokat⁵⁰ és P+R parkolókat.⁵¹

3. A Budapesti Közlekedési Szövetség megszűnése, utóélete

A Közlekedés Operatív Program (KÖZOP – 2009. július) céljai között a közösségi közlekedésről az alábbiakat tartalmazta: *„A mobilitási trendek ismeretében minden ágazatban a forgalom további növekedésével kell számolni. Minimális cél a közlekedés jelenlegi alágazati szerkezetének (a közlekedési modális megoszlásnak), illetve a környezetbarát alágazatok (kötőtpályás városi, vasúti és vízi közlekedés) pozíciójának a megőrzése. A közlekedési hálózat és a járműállomány modernizációja önmagában is csökkentheti a környezetterhelést, és a főútfejlesztések részeként megvalósuló elkerülő utak kiépítése is erőteljes hatással lesz a települési környezet minőségének javulására és a közlekedésbiztonságra. A közlekedési alágazatok között kialakult arányokat azonban leginkább a környezetbarát közlekedési módok preferálása, az eszközváltást lehetővé tevő intermodális logisztikai kapcsolódások kiépítése, a városi és az agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése, a városi és a térségi közösségi közlekedés szervezése révén célszerű javítani. (...)*

A környezeti fenntarthatóság javítását ezen túlmenően a jelentős terhelésnek kitett nagyvárosok és nagyvárosi agglomerációk közlekedés fejlesztése terén célozzuk meg.

A városok elérhetőségének és átjárhatóságának javítása és a városi közlekedés zsúfoltságának enyhítése érdekében az egyéni közlekedés felől a korszerű, kényelmes, akadálymentes ütemes menetrendet biztosító, környezetbarát közösségi módok használata felé kívánunk elmozdulni.

A közösségi közlekedés feltételeinek javulását elsősorban a nagy tömegek környezetbarát és akadálymentes szállítását biztosító kötőtpályás közlekedés korszerűsítése és az intermodális szolgáltatások fejlesztése révén kívánjuk elérni. Az intermodalitás mellett kiemelten kezeljük az egyes kötőtpályás közösségi közlekedési módok egymás közötti kommu-

50 Többféle közlekedési eszközt, közlekedési módot kombináló csomópont.

51 A park and ride (rövidítve: P+R, jelentése parkolni és utazni vagy parkolj le és utazz) olyan parkolók megnevezése, melyet közvetlenül egy busz, vasúti vagy egyéb tömegközlekedési eszköz megállója vagy pályaudvara mellett vagy annak közvetlen közelében hoztak létre, hogy a városba tartók ott leparkolhassák gépjárműveiket és átszállhassanak a városközpontba tartó tömegközlekedési eszközre. A P+R-ek jellemzően ingyenesek (illetve általában egy egyszeri utazásra szolgáló normál városi közlekedési menetjegy árával egyenértékű a parkolás díja egy személyautóra vetítve) és a külvárosokban, illetve az agglomerációkban kialakításra, hogy ezzel is enyhítsék valamelyest az adott város gépjárműforgalmát. Forrás: Wikipédia https://hu.wikipedia.org/wiki/P_%2B_R_parkol%C3%B3 (2017.01.27.)

nikációját, aminek eredményeképpen egyazon közlekedési eszközön átszállás nélkül közlekedniünk a városi és a nagyvasúti pályaszakaszokon (interoperabilitás).

A fentiek érdekében többek között bővíteni kell a metróhálózatot, valamint meg kell kezdeni a Budapestre befutó elővárosi vasútvonalak korszerűsítését, ami a budapesti agglomeráció lakosságának a fővároson belüli, a fővárosba és vissza történő közlekedését fogja megkönnyíteni. Az intermodális csomópontok kialakítását elsősorban vasútállomásokhoz, ill. a vasút és a metró találkozási pontjaihoz kapcsoltnak preferáljuk, ezek tér- és gazdaság/szolgáltatás-szervező szerepét erősíteni kívánjuk. Fontos eleme a fejlesztéseknek az elővárosi vasútra/metróra a városon kívül busszal, azon belül villamossal ráhordó hálózati elemek összehangolása.

A városi közlekedés fejlesztésének lényeges eleme megfelelő járatok és járatsűrűség kialakítása, a közlekedési módok közötti váltás térbeli és időbeli összehangolása (menetrendek harmonizálása, egységes tarifarendszer stb.), az utasok informálásának, valamint kényelmének javítása.

A nagyvárosi agglomerációk közlekedésfejlesztési igényeinek feltárása, a közlekedés működésének összehangolása, optimalizálása érdekében agglomerációs közlekedési szövetségek felállítása célszerű.⁵²

Mint látható, a KÖZOP célként határozta meg az agglomerációs közlekedési szövetségek felállítását – ergo, a már meglévők fenntartását –, az eszközváltást lehetővé tevő intermodális logisztikai kapcsolódások kiépítését, a városi és az agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztését, a városi és a térségi közösségi közlekedés szervezését. Ezzel szemben a Budapesti Közlekedési Szövetség jövője „elhal” és rövid időn belül a Budapesti Közlekedési Szövetség megszűnik.

2009. január 1-jén a Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft.-vel kötött megállapodás alapján megszűntek a BKV-bérletek és a Budapesti Egyesített Bérlet, helyettük bevezették a Budapest Bérletet, amely a korábbi Budapesti Egyesített Bérlet utódja. A tarifa-közösségbe apportált hálózatot a Budapest közigazgatási határain belül működő, valamint az elővárosi autóbusz- és vasútvonalak teszik ki. A meghatározott határállomások elhagyása után az utasnak már csak kiegészítő jegyet/bérletet kell váltania az út hátralévő szakaszára.

2011-ben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és Budapest Fővárosi Önkormányzata a Budapesti Közlekedésszervező Közhasznú Nonprofit Kft.-t néhány hét alatt megszüntette, feladatát és munkavállalóinak egy részét a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) vette át. Bár a Budapest Bérlet megmaradt, de annak bevételeiből a MÁV és a Volánbusz már nem

52 Közlekedés Operatív Program (KÖZOP), Magyar Köztársaság Kormánya 2009. július CCI száma: 2007HU161PO007, KÖZOP_090717.hu.doc verzió 62-63. o.

részesült, így a tarifaközösség elmélyítése lekerült a napirendről. *„Pest megye vezetése tudta, hogy meg fogják szüntetni a Budapesti Közlekedési Szövetséget, de nem volt» beleszólása« a döntésbe – mondta az MTI megkeresésére a megyei önkormányzat szóvivője.”*⁵³

A Fővárosi Közgyűlés 86/2011.(I.31.) Főv.Kgy. határozatával döntött a Budapesti Közlekedésszervező Közhasznú Nonprofit Kft. végelszámolásáról, amely végelszámolás 2011. március 1-jén megtörtént.

És végezetül egy hír 2017-ből: *„A fővárosi önkormányzat január 13-áig várja azoknak a cégeknek az ajánlatát, amelyekről Budapest tömegközlekedésének és finanszírozásának átalakítására kérnek stratégiát, cselekvési tervet – írja a Magyar Nemzet.*

A lap a Fővárosi Közbeszerzési Kft. weboldalán olvasható dokumentáció szerint a még decemberben kiírt eljárás nyertesének átfogó tanulmányt kell készítenie a Budapesti Közlekedési Központ (BKK), illetve a BKV működéséről az elmúlt hét évre visszamenőleg.

A tanácsadótól elvárják, hogy intézkedéseket vázoljon fel a rendszer »továbbfejlesztésére«, a budapesti közösségi közlekedés szolgáltatási színvonalának javítására, valamint az állami és fővárosi finanszírozási források reformjára, az úgynevezett integrált közlekedésszervezésre – olvasható a Magyar Nemzetben.

A Fővárosi Önkormányzat a Magyar Nemzet cikkére reagálva ezt közölte:

*Hibás hír jelent meg a fővárosi tömegközlekedés »átstrukturizálásáról«. Valójában arról van szó, hogy az EIB biztosított Budapest számára egy közel 100 milliárd forint értékű fejlesztési hitelkeretet, ami nem korlátozódik a közlekedésre. Nem cégek javaslatait kérte a Főváros átszervezésre, hanem az EIB korábban is kötelezően előírta a hitelfelhasználások kontrolljára egy külső tanulmányterv elkészíttetését. 2008-ban ilyen tanulmánytervre fizetett ki az akkori városvezetés 1 millió eurót. Ennek a kötelező tanulmánytervnek a tenderét hirdette meg most a Főváros.”*⁵⁴

Összegzőképpen megállapítható, hogy a Budapesti Közlekedési Szövetség – szakmailag indokolt – létrejötté az érintett politikai szereplők (Kormány, Budapest Főváros Önkormányzata, Pest Megye Önkormányzata) akaratán, működésének „döcögése” politikai okok (a Kormány és a főváros közötti folyamatosan változó, de felhőtlennek sohasem nevezhető viszony) következménye, mint ahogy a Budapesti Közlekedési Szövetség váratlan, és szakmailag nem indokolható megszűnése is. Így lett egy kezdeményezésből remény, majd kudarc, amelynek legnagyobb vesztesei a leginkább érintettek, Budapest és agglomerációs övezetének lakossága.

53 „Az ingázók arculcsapása a BKSZ megszüntetése,” HVG.hu 2011. február 07. 14:00 http://hvg.hu/itt-hon/20110207_ingazok_arculcsapasa_mszp (2017.01.27.)

54 Átalakítanak Budapest tömegközlekedését, Index 2017.01.02 06:11 http://index.hu/belfold/budapest/2017/01/02/atalakitanak_budapest_tomegkozlekedeset/ (2017.01.27.)

Felhasznált irodalom

- Denke Zsolt (2008): A közlekedési szövetségek lényege, szükségessége a BKSZ példáján, Előadás „A közlekedés helyzete, jövője ma Magyarországon” konferencián, Balatonföldvár, 2008. május 15.
- Hidas Zsuzsanna (szerk.) (2014): Agglomerációk, településegységek, Magyarország településhálózata I., Budapest, Központi Statisztikai Hivatal
- Mándoki Péter (2005): Személyközlekedési rendszerek értékelési lehetőségei a városi és térségi közlekedésben (PhD-disszertáció). Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közlekedésmérnöki Kar Közlekedésüzemi Tanszék
- Novy, Manfred (1998): A közlekedésszövetség-rendszerű együttműködések Európában, Városi Közlekedés, 1998/3. pp. 137-142.
- Rixer Attila – Suhai Ferenc – Tóth Lajos (1999): A nagyvárosi közlekedési szövetségek létrehozásának céljai és koncepcióelemei, Városi Közlekedés 1999/4. pp. 198–205.
- Schuchmann Júlia (2013): Lakóhelyi szuburbanizációs folyamatok a Budapesti agglomerációban. PhD-disszertációtervezet
- file:///C:/Users/Ferenc/Desktop/disszertacio_tervezet_schuchmann_julia.pdf (2017.01.27.)
- Szabó Tamás (2016): Az integrált várostérségi-agglomerációs kormányzás magyarországi tapasztalatai, jövőbeli lehetőségei, In: Csáth Magdolna (szerk.): Regionális versenyképességi tanulmányok, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2016. 285–312. o.
- A budapesti közlekedés jelenlegi helyzete civil szemmel (tanulmány), Városi és Elővárosi Közlekedési Egyesület Közlekedési munkacsoport Budapest, 2005.
- Agglomeráció, Wikipédia
- <https://hu.wikipedia.org/wiki/Agglomer%C3%A1ci%C3%B3> (2017.01.27.)
- „Az ingázók arculcsapása a BKSZ megszüntetése”, HVG.hu 2011. február 07. 14:00
- http://hvg.hu/itthon/20110207_ingazok_arculcsapasa_mszp (2017.01.27.)
- Átalakítanak Budapest tömegközlekedését, Index 2017.01.02 06:11
- http://index.hu/belfold/budapest/2017/01/02/atalakitanak_budapest_tomegkozlekedeset/ (2017.01.27.)
- Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve – Távlati koncepció és a 2020-ig javasolt fejlesztési terve, FKT Urb Konzorcium Budapest, 2008. december
- Budapesti Közlekedési Szövetség – várhatóan 2000-ben, Lélegzet 1995.
- <http://lelegzet.hu/archivum/1995/05/1192.hpp.html> (2017.01.27.)
- Épülhet-e S-Bahn Budapesten?, mfor.hu 2017. január 18. 08:46.
- http://www.mfor.hu/cikkek/vallalatok/Epulhet_e_S_Bahn_Budapesten_.html (2017.01.27.)
- Ingyenes parkolók épülnek, Origo 2007.12.18. 12:51
- <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20071218-konnyitenek-a-pest-megyebol-erkezo-autosok-eleten.html> (2017.01.27.)

Közlekedés Operatív Program (KÖZOP), Magyar Köztársaság Kormánya 2009. július CCI száma:
2007HU161PO007, KÖZOP_090717.hu.doc verzió

Megalakult a Budapesti Közlekedési Szövetség, 24. hu, 2005.06.28 00:00
http://24.hu/fn/uzleti-tippek/2005/06/28/megalakult_budapesti_kozlekedesi_szovetseg/
(2017.01.27.)

Metró polisz – A Budapesti Közlekedési Szövetség terve. Magyar Narancs 2005/36. (09. 08.)
http://magyarnarancs.hu/belpol/metro_polisz_-_a_budapesti_kozlekedesi_szovetseg_terve-64503
(2017.01.27.)

80 ezres megtakarítást ígér Demszky a közös bérlettel, Origo 2005.05.11. 17:05
<http://www.origo.hu/itthon/2005051180ezret.html> (2017.01.27.)

P+R parkoló, Wikipédia
https://hu.wikipedia.org/wiki/P_%2B_R_parkol%C3%B3 (2017.01.27.)

Régi terveket csomagol újra és újra Demszky, Origo 2005.02.10 16:03
<http://www.origo.hu/itthon/20050210regi.html> (2017.01.27.)

Régi terveket csomagol újra és újra Demszky, Sófár 2005.02.10 15:22
<http://regi.sofar.hu/hu/node/23571> (2017.01.27.)

ZÖLD KÖNYV – A városi mobilitás új kultúrája felé, Európai Közösség Bizottsága 2007.
97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003–2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról
1661/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat
1662/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat
1663/2000.(08.31.) Főv.Kgy. határozat
2287/2004.(12.16.) Főv.Kgy. határozat
1030/2005.(04.28.) Főv.Kgy. határozat
86/2011.(I.31.) Főv. Kgy. határozat

Kelő Johanna:

A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségekre

Bevezetés

A járások, a megyék felosztásából létrejövő, de azok részeként megmaradó államigazgatási területi egységek, amelyek a magyar közigazgatás szerves részei, intézménytípusai.

Kialakulásuk és működésük hosszú múltra tekint vissza, vélhetően a XIII. században jöttek létre, és évszázadokon keresztül a magyar közigazgatás fontos térségi alappilléret jelentettek. A járás fogalma és jelentése a méretük sajátossága okán alakult ki, közvetlen kapcsolódott az akkoriban, szinte kizárólagosan használt közlekedési eszközzel – lóval – (Dominkovits P.-Horváth G. K. 2014) egy nap alatt bejárható területhez.

A járások a vármegyékhez tartozó funkcionális, általános hatáskörű, közigazgatási központok voltak, amelyek területén történt többek között az adóösszeírás -beszedés, a határjárás és az igazságszolgáltatás feladatellátása.

Az ellátott hatáskörök, illetve a járások egyéb jellemzői számos esetben változtak. Gyakori volt a járások határok, valamint a gazdasági, földrajzi, egyéb ismérvek módosulása – így a járási beosztás és vele a járásszékhely-település megállapítása, amely egyébiránt a megye hatásköréhez tartozott.

A XX. század kiemelkedő magyar közigazgatás-tudósa, Magyary Zoltán⁵⁵ úgy vélte: *„amíg a járás székhelye folyton változott, addig nem lehetett elérni, hogy az a járásbíróssággal és az adóhivattal egy községben legyen,”* mindez pedig az igazgatási reformot hátráltatta. (Magyary, 1942)

55 Dr. Magyary Zoltán jogász, egyetemi tanár, nemzetközi hírű közigazgatás-tudós, számos közigazgatás-tudománnyal kapcsolatos mű szerzője, nevét őrzi a Kormány által kiadott Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program, amely a hazai közigazgatás átalakítását célozta meg, előtérbe helyezve a szolgáltatás jelleget és a szemléletváltást.

A járásra testált hatásköröket a főszolgabíró látta el, aki alsó fokú általános közigazgatási hatóságként működött, elvégezve a járáshoz tartozó kis- és nagyközségek közvetlen felügyeletét és ellenőrzését.

A főszolgabíró direkt kapcsolatot tartott az alispánnal, valamint közvetlenül irányította a községi szervezetek tevékenységét, azok esetleges megújítását. Hatósági feladatai közé tartozott a közrendészet, az anyakönyvezés ellenőrzése, hatáskörrel rendelkezett a vallás- és közoktatásügy, a közegészségügy, a közutak fenntartása, a katonaugyek, az iparügy, a gazdasági rendészet, az állategészségügy, valamint a rendőri büntetésbíraskodás és a bűnügyi nyomozás területén is. (Magyary, 1942)

A főszolgabírói feladatokat később a járási főjegyzők, majd a járási hivatalok látták el, kivéve a Tanácsköztársaság idejét, valamint az 1950–1971. közötti éveket, amikor a járásokban is választott tanácsok működtek, változó számban.

1. táblázat. Járások számának alakulása a XX. századtól Forrás: <http://www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben>

1921 előtt	509
1921 után	155
1942-től	264
1950-től	140
1973–1983	97
2013	175+23
2014	174+23

A járások, járási hivatalok kialakításának jogszabályi háttere

A Magyar Kormány 2011. augusztusban közreadott önkormányzati reformtervezete⁵⁶ írta le a járások, – mint közigazgatási egységek – újbóli létrehozásának ideáját, amely a 2010. évben kitűzött közigazgatási reform egyik pillérét képezte.

A közigazgatási reform célja a modernkori járások kialakításával nemcsak a közigazgatás alacsonyabb költséggel történő működtetése, hanem olyan területi szint megjelené-

⁵⁶ 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat, amelyben a kormány döntött a járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének a kialakításáról, a hatékonyság és ügyfélközpontú ügyintézés elveit szem előtt tartva

se, amely az államigazgatás tevékenységeit, szolgáltatásait valamennyi ügyfél számára elérhető közelségben és a lehető legmagasabb minőségben biztosítja.⁵⁷

A rendszerváltozás fontos közigazgatási eredménye volt, hogy a tanácsrendszert felváltotta az demokratikus önkormányzati rendszer, amelyben az 1586 tanács helyett 3177⁵⁸ települési önkormányzat működött, széles és egyre szerteágazóbb feladatkörrel. A Jó Állam fejlesztési Konceptió a területi közigazgatás rendszerének átalakításával kívánta megvalósítani az „egyablakos” ügyintézési módszert, úgy, hogy az addigi rendkívüli széttagolt rendszerben az önkormányzati és állami feladatok elváljanak.⁵⁹

A kormányhatározatot követő társadalmi egyeztetésre a járási koncepció és járási térképek kérdéskörét illetően nagyszámú – 757 db⁶⁰ – konkrét javaslat érkezett be.

A javaslatokat, valamint a 1299/2011. (IX. 1.) Kormányhatározatban taglalt rendelkezéseket, elveket felhasználva az Országgyűlés elfogadta a 2012. évi XCIII. törvényt, amely a járások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő törvények – többek között a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvénymódosításáról szól.

Ezzel párhuzamosan a Kormány a 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Jr.) jóváhagyta a járási (fővárosi kerületi) hivatalok székhelyét, illetékességi területét és illetékességi szabályait. A jogszabály részletesen szabályozta a járási biztosok feladatait, akik a járási (fővárosi kerületi) hivatalok felállításának, valamint az átadás-átvételi megállapodás előkészítéséért feleltek.

Az előkészítő munkálatok eredményeként került sor az kormányhivatalok és az illetékességükhöz tartozó települések közötti megállapodásra, tekintettel arra, hogy a törvény rögzítette, hogy *„a települési önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga, amelyek a jogszabály által meghatározott, átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátását biztosítják, 2013. január 1-jén a Magyar Állam ingyenes használatába kerülnek.”*⁶¹

A megállapodás tárgya volt az átadásra kerülő önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan és ingó vagyon, vagyoni értékű jog, infokommunikációs eszközállomány, illetve az átadott államigazgatási feladatok további ellátása érdekében a járási hivatal állományába átvételre kerülő köztisztviselői, munkavállalói létszám, illetve álláshelyek.⁶²

57 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 1. pont

58 Zongor Gábor előadása 2010. október 3. A magyar településhálózat lakossági struktúrája

59 1299/2011. (IX.1.) kormány határozat 2. j) pont

60 2010–2014.kormany.hu/download/7/18/70000/Járas_frakcio.ppt

61 2012. évi XCIII. törvény 2. § (1) bekezdés

62 2012. évi XCIII. törvény 7. § (1) bekezdés

Az átadó önkormányzatok polgármesterei felelősséget vállaltak többek között azért, hogy az ingyenes használatra átadott vagyontárgyak állaga a birtokbavétel időpontjában alkalmasak az átvett államigazgatási feladatellátás technikai feltételeinek biztosítására és a rendeltetésszerű használatra.

Ezen elvek és szabályok között került sor 2012. június 1. és december 31. napja között a járások fizikai kialakítására, amit követett ugyanezen időszakban a hivatalok fizikai kialakítása is.

A járások kialakításánál érvényesíteni kívánt kormányzati célok és szempontok

A területi államigazgatás újjászervezésén kívül a kormányzat további nevesített céljaként merült fel a jegyzőknél lévő államigazgatási feladatok területi szervekhez való telepítése⁶³, az államigazgatás járási szinten működő szerveinek járási hivatalokhoz történő integrálása mellett. Ezzel a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei, kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatinak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek is a járási hivatalokhoz kerültek – a hosszabb távon is stabilan működő, szakmai teljesítőképességre, elhivatottságra alapozott szervezeti szint létrehozása.⁶⁴

Az átalakítás kiindulásul szolgáló, már hivatkozott 2011. évi Kormányhatározat koncepcionális elvként említette az államigazgatási szolgáltatásokhoz való könnyű hozzáférést, a gyors és az állampolgárok minél nagyobb elégedettségét kivívó ügyintézés a már létező ügyintézési helyek megőrzése mellett, továbbá a területi államigazgatási szervek (pl. munkaügyi kirendeltségek, földhivatalok) illetékességi területének járási szinthez történő igazítását, azzal a megkötéssel, hogy a járáshatárok nem metszhetik a megyehatárokat.⁶⁵

A járásszékhely-települések kiválasztása komoly előkészítést és tárgyalásokat követelt, mivel a leendő ideális székhelytelepüléseknek a központi szerepvállaláson túl, már működő államigazgatási struktúrával is kellett rendelkezniük, beleértve a rendőrséget és a bíróságokat is.⁶⁶ A Korm. határozat rögzítette azt is, hogy *„az egymáshoz közeli, megfelelő*

63 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. g) pont

64 <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgas-fejlesztési-Program.pdf> (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program a Haza Üdvére és a Köz szolgálatában: A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása.)

65 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. e) pont

66 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. g) pont

adottságú települések esetén a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező legyen a járás székhelye.”

Lényeges szempontként fogalmazódott meg a történelmi hagyományokon kívül a település közúti, valamint közösségi közlekedéssel történő megfelelő megközelíthetősége. Feltételként határozták meg továbbá, hogy a járáson belül a székhelytől a legtávolabb lévő település se legyen 30 kilométernél nagyobb távolságra, alapul véve azt az igényt, hogy a polgárok gyorsan és könnyen hozzáférjenek a hivatalok nyújtotta szolgáltatásokhoz.⁶⁷

A járásszékhelyként történő szereplés egyik alapkövetelménye tehát a térszervező funkcióval való rendelkezés⁶⁸, bár e kritérium maradéktalanul nem teljesült, mivel vannak olyan városok, amelyek területi elhelyezkedésükből adódóan – kisebb népességszámmal és kevesebb térszervező funkcióval – lettek járásszékhelyvárosok, pl. a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található Gönc város, amelynek 2012. évben nyilvántartott lakosság-száma mindössze 1.951 fő volt. (Urbánné–Nagyné–Szabó Virág, évsz.n.)

A járások kialakításának hatása az önkormányzatiságra

A járásrendszer újbóli létrehozásával, újjáélesztésével valamint a járási államigazgatási feladatkataszter révén megvalósult az államigazgatási és az önkormányzati feladatok korábbiakhoz képest direktebb szét- és elválasztása.

A közigazgatási reform egyéb lépései érintették – megyei és területi szinten – az önkormányzati, valamint a kistérségi feladatellátást is.

Mivel a korábban önkormányzati keretek között ellátott hatósági, szociális feladatok egy része, valamint az okmányirodai feladatok átkerültek a járásokhoz, az önkormányzati szektorban működő jegyzők hatósági feladatai szűkültek.

Ezzel párhuzamosan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) keretében egy megújított önkormányzati hivatali rendszer kialakítása is megtörtént, 2013. január 1-jével, azzal, hogy a 2000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések önálló hivatali struktúrája megszűnt, amelyet a közös önkormányzati hivatali szerkezet váltott fel.

A működő körjegyzőségek megszűntek, jól funkcionáló, ám járáshatárokat metsző együttműködések is szétválni kényszerültek, ha esetükben nem teljesült az Mötv. rendelkezése, amely szerint a közös önkormányzati hivatalok létrejöttének feltétele, hogy az azokat alkotó települések azonos járáson belül működjenek.⁶⁹ A polgármesteri hivatalok szá-

67 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. h) pont

68 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. d) pont

69 Mötv. 85. § (1) bekezdés: „Közös önkormányzati hivaltalt hoznak létre azok a járáson belüli községi ön-

mának csökkenése, a hatásköri struktúrák változása magával vonta a jegyzők szerepének átalakulását is, amihez hozzájárult az is, hogy az Mötv. a polgármester szerepét a jegyzők vonatkozásában megerősítette, pl. a kinevezés/felmentés a polgármester kizárólagos hatáskörébe került.⁷⁰

Strukturális változásra került sor a megyei önkormányzatok vonatkozásában is. A korábbi intézményfenntartó szerepkör megszűnésével, a prioritás egyértelműen a területfejlesztési és vidékfejlesztési kompetenciákra összpontosult, a megyéhez tartozó települések fejlesztési terveinek összehangolása, a közös pályázatokon való részvétel kap szerepet. A kistérségek szerepe is változott. Az Mötv. IV. fejezete rendelkezik az önkormányzatok társulási szabályairól. Ennek alapján 2013. január 1. napjától hatályát veszítette a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény,⁷¹ ami a többcélú kistérségi társulásokat a törvény erejénél fogva megszüntette, illetve 2013. június 30-ig lehetőséget biztosított azok átalakítására. A törvény hatályba lépéséig Magyarország 173 kistérségre oszlott. A települési önkormányzatok alapvetően a területfejlesztés okán léptek be társulásokba, amelyek a működésük alatt, elsősorban a törvényi lehetőségek és a kedvező finanszírozás miatt egyre több és több szolgáltatást vállaltak fel. Így a kistérségek földrajzi elhelyezkedésük és a települések gazdasági erejénél fogva különböző feladatokat végeztek. A legtöbb társulás szociális és gyermekjóléti feladatokat látott el, valamint az oktatás, nevelés tekintetében végzett fenntartói tevékenységet.

Az Mötv.-ben⁷² és egyéb ágazati jogszabályban előírt kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok ellátására önkéntesen létrehozható társulás, ami már nem kistérségi szinten működik. A kistérség területének nagyságát tekintve közel áll a járáshoz, de azzal mégsem azonos a térszervező funkciója, mivel az igazságszolgáltatás és a hatósági tevékenység illetékességi köreit nem határozza meg.

A járásek, járási hivatalok sajátosságai

A már részletezett célokat szem előtt tartva, új szervezeti rendben, a kormányhivatalok ki- rendeltségeiként⁷³ 2013. január elsejével 175 járási és 23 (fővárosi kerületi) járási hivatal

kormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.”

70 Mötv. 82. § (1) bekezdés

71 Hatályát veszítette még a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény.

72 Mötv. 13. § (1) bekezdés

73 2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

kezdte meg működését. Az akkor nyilvántartott 3154 településből 3153-at 175 járásba soroltak be, Budapestet pedig 23 „járásra”, fővárosi kerületi hivatalra osztották. (KSH, 2013)

A kiadott statisztikai adatok szerint egy járást átlagosan 18 település alkot, ugyanakkor nagy különbségek figyelhetők meg e tekintetben. A 2013. évben készült, már hivatkozott Statisztikai kiadvány Magyarország járásait bemutató könyvének összefoglalója szerint, az ország nyugati, délnyugati, illetve északi, északkeleti részén elhelyezkedő járasok sok településből állnak, melyek többnyire alacsony lélekszámú aprófalvak. A középső országrészében és az Alföld járásaiban általában kevesebb településből állnak a járasok, mindazonáltal több a városi rangú és nagyobb lakosságszámú település.

A járasok népességszám tekintetében jelentősen eltérnek egymástól, amíg 20 járás lakóinak száma meghaladta a százezer főt, addig 36 járásé nem érte el a húszezer főt, pl. a Belpátfalvai járás lakosságszáma 9 ezer fő.

A járási hivatalok jogállása

A járási hivatalok a jogszabályok értelmében kettős jogállású szervként kerültek meghatározásra, egyrészt a megyei kormányhivatalok területi kirendeltségeiként, másrészt, a hivatalokra telepített önálló feladat- és hatásköröket tekintve, önálló, általános hatáskörű, elsőfokú hatóságként statualizálódtak, vagyis olyan közigazgatási jogalanyok, belső szervezeti egységek, amelyek szervi önállósággal ugyan nem rendelkeznek, de sui generis hatáskört gyakorló szervnek minősülnek.⁷⁴

Ugyanezen kettősség megfigyelhető volt a járási hivatalvezetők esetén is, hiszen az eredeti koncepció szerint a hivatalvezető politikai és szakmai szereplő is. Politikai annyiban, hogy megbízatása nem volt összeférhetetlen 2014-ig az országgyűlési képviselői megbízatással, illetve a kinevezés feltételeként megkövetelt vezetői gyakorlatba politikai tisztségek, (országgyűlési képviselőség, polgármesteri, alpolgármesteri tisztség) is beleszámítottak. Szakmai annyiban, hogy a tisztség nem kötődik kormányzati ciklushoz, mivel a járási hivatalvezetői kinevezés határozatlan időre szól. (Fabián–Hoffman, 2014)

Hatásköri megoszlás a kezdetekben

A 2012. XCIII. törvény kihirdetését követően a Kormány rendeletet⁷⁵ fogadott el, amelyben meghatározta azokat a kormányrendeleti szintű államigazgatási feladatokat, amelyek-

⁷⁴ Weber Gabriella-előadás A szakigazgatási átalakítása a járási hivatali rendszer tükrében 2014.

⁷⁵ 174/2012. (VII.26.) Kormányrendelet a járási (fővárosi, kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendelet módosításáról

ket a járási hivatalok átvettek. A járási hivatalok a Jr.-ben megfogalmazottak szerint a hivatvezető által közvetlenül vezetett járási törzshivatalból és a különböző önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből álltak.

A törzshivatal feladatai közé tartozott az elsőfokú államigazgatási feladatként a jegyzőtől átvett hatósági, (egyes kommunális igazgatási, állat-egészségügyi hatáskörök, köznevelési, vízügyi igazgatási, hadigondozási, társadalombiztosítási, családtámogatási, menedékjogi) valamint a szociális feladatok (ápolási díj, alanyi jogon járó és normatív közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, időskorúak ellátása), továbbá a kormányhivataloktól átvett szabálysértési hatósági feladatok, valamint az okmányirodai feladatellátás. A kormányhivatalok 2011. évi felállításával az addig külön-külön működő megyei szintű szakigazgatási szervek egy irányítás alá kerültek.

A járási hivatalok működésének megkezdésekor pedig, a városi rangú települések önálló hatáskörű feladatellátó szerveiként (gyámhivatalok), illetve a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek kirendeltségeiként működő (földhivatalok, munkaügyi kirendeltségek stb.) egységek is a járási hivatalok kötelekébe kerültek.

A Jr. felsorolta a járási szakigazgatási szerveket, és az általuk ellátott feladatokat:

- járási gyámhivatal a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok ellátására,
- járási építésügyi hivatal az építésfelügyeleti hatósági és egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági feladatok ellátására,
- kormányrendeletben kijelölt járási hivatalokban építésügyi és örökségvédelmi hivatal az építésfelügyeleti hatósági, az egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására,
- járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmány-ellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti, valamint állat-egészségügyi, továbbá falugazdász-hálózat útján ellátott egyes földművelésügyi feladatok ellátására,
- járási földhivatal az ingatlanügyi és telekalakítási feladatok ellátására,
- járási hivatal munkaügyi kirendeltsége a foglalkoztatási, a munkaerő-piaci feladatok ellátására,
- járási népegészségügyi intézet a népegészségügyi feladatok ellátására.⁷⁶

Szükséges leszögezni, hogy a járási hivatalok felállításakor eltérő volt a szakigazgatási szervek szerinti lefedettség a különböző hivatalok között, gyakori volt, hogy több járásra terjedt ki – pl. a népegészségügyi szakigazgatási szerv; a földhivatalok illetékessége.

76 Jr. 2.§ (1) bekezdés

Kezdeti irányítási nehézségek

Jellegzetes – bár egyáltalán nem problémamentes – területe volt a járási hivatali struktúrának a szakigazgatási szerv vezetőjének, a járási hivatalvezetőnek, valamint a szakmai felügyeletet ellátó, ugyanakkor részjogosítványokkal rendelkező megyei kormányhivatali főosztályvezetőnek viszonya. A járási szakigazgatási szervek az általános hatásköri rendszeren belül speciális hatósági jogkörökkel rendelkeztek, vagyis önálló hatáskör gyakorlóként egyedi ügyekben sem a kormány megbízott, sem a felettes megyei szakigazgatási szerv nem utasíthatta azokat, ugyanakkor szakmai irányításukat a kormányhivatalok megyei szakigazgatási szervei végezték.

Az osztott jogkörök és hatósági hatáskörök, az összetett szerkezet kihívás elé állította valamennyi résztvevő, elsősorban a vezetői pozícióban lévő kormánytisztviselők szakmai, koordinációs és szervezési kapacitását. A járási szakigazgatási szervet (pl. járási munkaügyi kirendeltség) a szakigazgatási szerv vezetője vezette, akit a járási hivatalvezető javaslatára a megyei szakigazgatási szerv vezetője nevezett ki, illetve rendelkezett a felmentési jogosítvánnyal vele kapcsolatban. Ugyanakkor a járási hivatalvezető gyakorolta a teljes hivatal feletti vezetési feladatokat, s így valamennyi kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat, de e hatásköröket gyakorolta a szakigazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselők, sőt a nem általa kinevezett szakigazgatási szerv vezetője esetén is, aki – ellentétben a korábbi gyakorlattal – munkatársai felett már gyakorolt munkáltatói jogkört.

A jogszabály lehetőséget adott arra, hogy esetleges érdekellentét, kollízió, egyértelműen rendhagyó esemény, helyzet fennállásakor a megyei szakigazgatási szerv vezetőjének javaslatára a kormány megbízott dönthetett úgy, hogy a járási szakigazgatási szerv kormánytisztviselői tekintetében a munkavégzéssel összefüggő egyes munkáltatói jogokat ideiglenesen a megyei szakigazgatási szerv vezetője gyakorolja. A napi gyakorlatot illetően nem állt fenn ilyen, beláthatóan munkajogi eszköz.

Az is szabályozásra került, hogy járási szakigazgatási szerv kormánytisztviselőjének csak olyan jelöltet nevezhetett ki a hivatalvezető, akinek személyéről a járási szakigazgatási szerv vezetőjének véleményét kikérte. Érzékelhető, hogy a fenti kettős irányítás, a vezetői jogkör duplikálása súrlódásokat eredményezett.

A szakigazgatási szervek kirendeltségeinek járási hivatalokhoz történő integrálásával a megyei szakigazgatási szervezetekben foglalkoztatottak létszáma jelentősen csökkent, ami az első időszakban feszültséget okozott/okozhatott a megyei szakigazgatási szerv és a já-

rási hivatalvezető között, tekintettel arra, hogy a szerkezetváltozásban többen a megyei szint kiüresítését látták.^{77, 78}

Települési ügysegédi rendszer

A járási hivatalhoz telepített feladatok hatékony ellátása érdekében sor került a járások illetékességi területéhez tartozó településeken az ún. települési ügysegéd foglalkoztatására, annak érdekében, hogy a lakosság valamennyi ügyintézési igénye a lehető legkomfortosabb formában, helyben kerüljön kielégítésre. A tapasztalatok szerint a járási hivatalvezetők törekedtek arra, hogy olyan tisztviselők kerüljenek kijelölésre az ügysegédi feladatok ellátására, akik a településeket, és az ott élőket jól ismerik.

Elhelyezésük a kezdetektől megoldottnak volt tekinthető, nemcsak azért mert az elhelyezési feltételeket a kormányhivatalok települések közti – már hivatkozott – megállapodások rögzítették, hanem mert a települések is érdekeltek abban, hogy az ügyintézés minél közelebb legyen az állampolgárokhoz, lehetőség szerint ne az ügyfelek utazzanak.

A települési ügysegédek általában heti rendszerességgel jelennek meg a településeken, személyük többnyire azon tisztviselők közül kerül kiválasztásra, akik stabil szakmai ismeretekkel rendelkeznek, így képesek az önálló ügyintézésre, és a gyors reagálásra. Generálisan elmondható, hogy tevékenységükre nagy igény mutatkozik, különösen az idős, kevésbé mobilis lakosok körében.

Kiemelendő, hogy a Kormányablakok személyi és technikai feltételeiről szóló 39/2013. (XII.30.) KIM-rendelet taxative felsorolja azokat a technikai eszközöket és szolgáltatásokat, amelyekkel a kihelyezett kormányablak szolgáltatást biztosító települési ügysegédeknek legkésőbb 2017. december 31. napjáig rendelkezni kell.

Integrált ügyfélszolgálati rendszer, Kormányablakok/okmányirodák

A Járási rendszer rögzítette, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, ún. Kormányablakokat működtetnek. A korábban okmányiroda elnevezésű és a jegyzők irányítása alatt működő egységek a járások kialakításával a járási hivatalok feladatellátásába kerültek. Kormányablakká történő átalakulásuk időben csúsztatva történt meg, tekintettel arra, hogy követelményként merült fel az azonos feladatellátáson, és az egységes morálgyakorlásán túl az egységes megjelenés kialakítása is.

⁷⁷ A 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendeletet erre vonatkozóan jelentősen módosították

⁷⁸ dr. Wéber Gabriella-előadás A szakigazgatási átalakítása a járási hivatali rendszer tükrében 2014.

Több járásnál kezdetben így csak okmányirodák működtek, amelyből legalább egy Kormányablakká alakult. Bár a kezdeti elképzelés szerint valamennyi okmányirodát Kormányablakká minősítettek volna, az elképzelés nem valósult meg, tekintettel az eltérő ügyfélszámra és a kihasználtságra. Példák sora mutatja, hogy nem egy esetben az okmányirodákat fenntartó városok lakosságszáma – pl. Dunavecse v drasztikusan megfogyatkozott, esetleg vonzáskörzetük is csökkent, tekintettel a megváltozott közúti és egyéb közlekedési változásra, – autópálya, gyorsforgalmú utak, hidak építése kapcsán – így Kormányablakká alakításuk nem lehet opció, ha tartjuk a közigazgatási reform költséghatékonyságot prioritásba helyező alapelveit.

2015. év végére tehát valamennyi járásban megkezdte működését legalább egy Kormányablak. A kialakításuk sikeresen megvalósult, mind tartalmában, mind formai szempontból is. Az egyre több ügyet felölelő, egy helyen történő ügyintézés rendkívül népszerű az ügyfeleknél, az egységes építészeti megoldásoknak, az akadálymentesítésnek és egyéb korszerű, ügyfélbarát megoldásoknak (pl. a gyermekek részére kialakított játszósarok) komfortérzet-növelő hatása is van. A kormányablakok számának járásonként, főváros kerületenként való megoszlása nem egységes, általában – 5 kerületet kivéve elmondható, hogy 1 kormányablak működik, a kivételt képzőkben jelenleg 2 funkcionál. A járási hivatalok ennél szerteágazóbb képet mutatnak, Pest megye 17 járásából csak 4-ben működtetnek egynél több kormányablakot, a budakeszi, a szentendrei, és a váci járásokban kettő, míg az érdi járásban 3 ablak működik. Ezt a lakosság száma indokolja, az érdi járás területén 117.304 lakost tartanak nyilván. Bács-Kiskun Megye 15 Kormányablakkal dolgozik, 4 járás területén működik több Kormányablak, a kalocsai és a kiskunhalasi járásban 2-2, a kecskemétiiben 3, a kiskőrösi járásban 4 Kormányablak látja el az ügyféli igényeket. A kiskőrösi járás a közepes területi nagyságú és lakosságszámú járások közé tartozik az 54 807 lakosával, ugyanakkor a járáshoz tartozó települések, az ott működő, elsősorban mezőgazdasági jellegű vállalkozások nagyszáma miatt hozzájárultak az okmányirodák Kormányablakká történő átalakításához, szem előtt tartva azt az érdeket, hogy a lakók és vállalkozások a hatósági szolgáltatásokhoz minél gyorsabban, helyben a legmagasabb szinten hozzájussanak.

Nem szabad elfelejtenünk arról a tényről sem, hogy több helyen még működnek okmányirodák is, példának okáért a közepes lakosságszámúnak tekinthető 32.000 fős Kunszentmiklósi Járásban a járásszékhelyen funkcionáló Kormányablakon kívül 2 okmányiroda is működik.

A Kormányablakokban működő munkaállomások száma, az ott dolgozók létszáma nem azonos, azt befolyásolja a lakosságszám, a kor- és egyéb jellemzők, az ellátandó terület nagysága, a járásban működő vállalkozások száma, – elsősorban a gépjármű-kereskedők száma – a járásban működő köz- és magánintézmények száma. Az ügyfélszolgálat lé-

nyegi elemét szem előtt tartva a kormányablakokban partneri, mellérendelt viszonyban kezelik az ügyfeleket, megkönnyítve ezzel számukra a hivatali ügyintézés.

A Kormányablakok esetében célként került megfogalmazásra az egységes ügyfélszolgálati arculat, eszközfelszereltség, illetve a napi működés, rutin, amelyek mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára pozitív változásokat eredményeztek.

Jelenleg a Kormányablakokban 1459 ügy intézhető eltérő formában, tekintettel arra, hogy jogszabály rögzíti az azonnal intézendő ügyek, a továbbítandó ügyek listáját.⁷⁹

Az ügyintézők munkáját tudástár segíti, amelynek szakmai tartalmáért a szakminiszter felelős.⁸⁰

Járási Védelmi Igazgatás

A Helyi Védelmi Bizottsági feladatkör szintén a járási hivatalok vezetőinek hatáskörébe került,⁸¹ ami újabb kihívást jelentett, lévén, hogy sokak számára mind ez idáig ismeretlen terület volt.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény nevesíti, hogy a járásokban és a fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság működik. A helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a járásokhoz, illetve a fővárosi kerületekhez igazodik.

A törvény rögzíti, hogy a helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal vezetője, meghatározza a HVB titkárának személyét és tagjainak körét, valamint tevékenységét.

A HVB-működésitörvény végrehajtását a 290/2011. (XII.22.) Korm. rendelet szabályozza, amely szerint a HVB az illetékességi területén irányítja és összehangolja a honvédelmi és katasztrófavédelmi felkészítés helyi végrehajtását. Mindenekelőtt összehangolt munkamegosztás szükséges a HVB-elnök és a települési önkormányzatok polgármestere között, tekintettel arra, hogy a technikai feltételeket az önkormányzatok tudják nyújtani, tekintettel a rendelkezésükre álló mobilizálható humánerőforrásra és eszközökre.

79 A Kormányablakokról szóló 515/2013. (XII.30.) Korm. rendelet

80 A tudástárral kapcsolatban a 66/2015. (III.30.) Korm. rendelet 25/A. §-a tartalmaz részletes szabályokat.

81 A Helyi védelmi Bizottság elnöki hatásköre korábban a polgármesterek nevesített államigazgatási kompetenciája volt, de a közigazgatás átalakításával (Mötv., járások kialakítása) a hatáskört a járási hivatalvezetőkre testálták, ugyanakkor a településvezetők továbbra is megmaradtak a települési polgári védelem első embereinek azzal, hogy a HVB-elnökökkel együttműködési kötelezettségük áll fenn.

Struktúraváltozás: külső–belső integráció 2015.

2015. év a járási hivatalok működését tekintve a „változások” éve volt. A hivatalokat érintő belső integrációval⁸² megváltozott a hivatali struktúra, a hatáskörök, a hatáskör gyakorlójának, bizonyos vezetőknek a személye. A 2014. évben indult Államreform II. projekt⁸³ célul tűzte ki az állami szolgáltatások reformját, és ezzel együtt – a területi közigazgatás átalakításának folytatása mellett – a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső egyes területi államigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálását.

A 2014. április 1-jétől végrehajtott átszervezéssel számos minisztérium területi államigazgatási szerve került megszüntetésre. A megszünt intézmények feladatát, humánerőforrás-állományát a fővárosi és megyei kormányhivatalok vették át.

Az egységes kormányhivatali rendszer megteremtése érdekében, a megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervek megszüntetésre kerültek, a megyei szakigazgatási szervek főosztályokká alakultak, az addig járási szakigazgatási szervként működő egységek pedig osztályokká alakultak beolvadva a járási struktúrába. E fentiek közé sorolandó pl. a társadalombiztosítási igazgatási szervek, a gyámhivatalok, munkaügyi központok, földhivatalok.

Jó néhány – elsősorban a kisebb – járásokban bizonyos osztályok és szakigazgatási szervek összevonásra kerültek (pl. hatósági osztályok a járási gyámhivatalokkal). A kisebb szakigazgatási szervek osztályok szerinti tagoltsága megszűnt, a vezetői szintek jelentősen csökkentek. Sor került vezetőváltásokra is, amelyek szenzibilis kezelése nagy hangsúlyt kapott, hiszen nemcsak a feladatellátás, hanem a kollektíva érdekeinek a szem előtt tartása is fontos volt.

Az átalakítás fő célja az egységes feladatellátás, a gyorsabb döntéshozatal, az olcsóbb működés mellett a kettős irányítás megszüntetése volt, ami a kormányhivatal és a szakmai főhatóság, illetve a megyei szakigazgatási szerv és a járási hivatal között korábban szabá-

82 Lázár János kancelláriaminiszter kiemelt kormányzati célként jelölte meg a közigazgatás hatékonyságának további növelése mellett az eddigieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtését, amelyet az 1744/2014. (XII.15.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló határozat is rögzít.

83 1602/2014. (XI.4.) Kormányhatározat az Államreform Bizottság felállításáról. Az Államreform Program célja a bürokrácia csökkentése, az ügyfélbarát közigazgatás, a társadalom cselekvési szabadságának biztosítása a közérdek érvényesítése mellett. Az Államreform Bizottság tagjai gyakorlati szakemberek, tudományok képviselői. A Bizottság döntés-előkészítő, javaslattevő, értékelő szerv, öt kiemelt feladata az állami humántőke, az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, valamint a jogszabályok felülvizsgálata. Többek között segítséget nyújtanak az eljárási szabályok minél egyszerűbbé tételében, dolgoztak az életpályamodellhez kialakítandó szabályokon is. Elnöke Prof. Dr. Patyi András.

lyozva volt. A járási feladat- és hatáskörök címzettje a járási hivatalvezető, aki gondoskodik a kormány megbízott által meghatározott feladatok ellátásáról is. Az egységes hivatali rendszer további racionalizálást tett lehetővé, így megvalósult a hivatalvezető osztályvezetők feletti munkáltatói jogkör gyakorlása, kivitelezhetőbbé vált a funkcionális integráció – pl. a hivatali gépjárműállomány hatékonyabb üzemeltetése.

Az államreform részeként, mint külső integráció megvalósult a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek és bányakapitányságok integrációja a székhelyeik szerinti megyei kormányhivatalokba. A fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kompetenciájává vált a Magyar Államkincstár családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatai, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalainak baleseti megtérítéssel, keresőképeség és képtelenség vizsgálatára vonatkozó feladatai, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hazai anyakönyvezési feladatai. Nagy kihívásként élték meg a járási hivatalok az aktív korúak ellátásával kapcsolatos hatáskörbővülést,⁸⁴ aminek értelmében az illetékességi területükön működő önkormányzatok több ezer iratanyagot tettek át a hatósági osztályokhoz, amely feladatellátásra létszámbővülés nélkül került sor.

Szakhatósági eljárások és kapcsolódó szakkérdések

A szakigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása révén kitűzött feladatracionalizálás egyik fontos eredményévé kétség kívül a hatósági eljárások egyszerűsítése vált. A szakhatósági modellt – amelyben az eljáró hatóság együttműködik a szakhatósággal és formalizált eljárási cselekményekkel (pl. szakhatósági megkeresést tartalmazó végzés stb.) kommunikál, felváltotta az integrált eljárási modellt, amely során a különös szakértelmet igénylő kérdésekben már nem szakhatósági állásfoglalást kell kérni más hatóságtól, hanem a megyei kormányhivatal egy másik, de ugyanúgy saját szervezeti egysége vizsgálja meg a kérdést és adja ki szakvéleményét. Mindezzel egyszerűsödött az eljárás és lerövidült az ügyintézési idő.

Járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítése 2016–2017.

A kormányhivatalok feladatainak racionalizálásával a kormány célul tűzte ki a járási hivatalok megerősítését, amelyet a 1959/2015. (XII.23.) Kormányhatározatban rögzített. En-

84 A feladat a szociális igazgatásról szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2015. március 1. napjával hatályba lépő változása révén került a járási hivatalok hatáskörébe.

nek keretén belül 2016. júliusig kellett felülvizsgálni a megyei és járási feladat- és hatásköröket, a másodfokú hatáskörben eljáró központi hivatalok kompetenciáit, a központi és területi feladatellátást, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szinteket.

Az államigazgatási reform újabb szintje az addigi kormánytisztviselők állami tisztviselőkké történő átszervezése, az önálló – a kormánytisztviselőktől formálisan is leválasztott ún. állami tisztviselői kar létrehozásával. Ebbe a körbe elsőként a járási hivatalok tisztviselői léptek be jelentős béremeléssel, 2016. június elsejével.

A Kormány 1312/2016. (VI.13.) számon, a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről hozott határozata 1. pontjában kifejtette, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását a minisztériumi szervezetrendszerbe, területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban szükséges biztosítani.

A Korm. határozat 1. számú melléklete részletezte az egyes minisztériumok irányítása alatt álló központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények átalakítását, amelyre tekintettel a 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelet már módosította a kapcsolódó jogszabályokat.⁸⁵

Az átalakítás stratégiai célja az egyszerűbb közigazgatási szerkezet, valamint a takarékosabb működés biztosítása, azzal, hogy jelentősen csökkenjen a központi szervek száma, illetve a párhuzamos feladatok szűnjenek meg. (Barta–Jakab, 2016)

A fenti cél eléréséhez a kormányzat különböző technikákat, megoldásokat alkalmazott:

1. A megszűnő központi költségvetési szervek hatósági feladat- és hatásköreinek meghatározott részét az államigazgatás területi és helyi szintjeire, a megyei kormányhivatalokhoz, illetve a járási hivatalokhoz delegálta. Ez a lépés természetesen jelentős dolgozói állomány átkerülését is jelentette. Példának okáért Földmérési és Távérzékelési Intézet mint költségvetési szerv megszűnésével a feladatokat a Budapest Főváros Kormányhivatala látja el vagy pl. a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal feladatai a továbbiakban a fővárosi és megyei kormányhivatalokban intézhetőek.
2. A feladat továbbra is az államigazgatáson belül maradt, egy, esetleg több minisztérium a feladatellátó. Erre példa a Türr István Képző és Kutató Intézet, amelynek feladatai az Emberi Erőforrások Minisztériumhoz kerültek.
3. Találunk példát arra, hogy az átalakítást követően a feladatot a továbbiakban már

⁸⁵ 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelet az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.

nem a hagyományos értelemben vett államigazgatási szerv látja el, hanem államon kívüli ellátóhoz került.⁸⁶ (Barta–Jakab, 2016) Így a Külügyi és Külgazdasági Intézet feladatai a Demokráciaközpont Közalapítványhoz kerültek.

4. Precedenst láthatunk arra is, hogy – Nemzeti Földalap Kezelő Szervezet – a szervezet jogutód nélkül megszűnt.

Kiemelt és nevesített „nagyvárosi” területi államigazgatási kompetenciák

Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal hatásköreinek bővülése eltérő az általánostól. A Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatait, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési hivatal feladatait a Budapest Főváros Kormányhivatala látja el a jövőben.

Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség beolvadásos különválással szűnt meg, általános jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal lett. A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal feladatait szintén a Pest Megyei Kormányhivatal vette át.

A jogalkotó a fentiekén kívül országos illetékességgel is felruházott egyes hivatalokat, így többek között a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„a nem magyar állampolgárságú gyermek (...) ideiglenes hatályú elhelyezése és nevelésbe vétele ügyében a Budapest Főváros Kormányhivatala gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró V. Kerületi Hivatala jár el. Ezekben az esetekben a gyámhivatal illetékessége az ideiglenes hatályú elhelyezés és a nevelésbe vétel alatt nem változik.”*

Arra is találunk precedenst, amikor első fokon a megyeszékhely szerinti járási hivatalt nevezi meg a jogalkotó azzal, hogy a járási hivatal első fokon hozott döntése esetében másodfokon a Pest Megyei Kormányhivatal jár el országos illetékességgel, pl. talajvédelmi hatáskörben.⁸⁷

A 2017. évi integrációval újabb 900 hatáskör került át megyei szintről járási szintre. Az átalakítást követően a járási hivatalok nem egységesek a feladatellátásukat tekintve, ágazati jogszabályok határozzák meg az illetékesség helyét. (Barta, 2017)

86 Ebben az esetben paraetatikus a feladatellátásról beszélünk, amikor az állam a közigazgatási feladatot nem a saját szervezetrendszerén keresztül valósítja meg, hanem azok teljesülését további nem állami, illetve félállami formációk bevonása útján biztosítja.

87 383/2016. (XII.2.) Kormányrendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

Több ügycsoport valamennyi járási (fővárosi kerületi) hivatalban intézhető, ide tartoznak a megyei szintről lekerült családtámogatási ügyek, a jogi segítségnyújtás, az áldozatsegítés, egyes fogyasztóvédelmi feladatok, az őstermelők nyilvántartása, a családi gazdaságok nyilvántartása, a mezőőri szolgáltatással kapcsolatos ügyek.

Több járásra kiterjedően intézhető ügyek pl. az állat-egészségügyi ügycsoportok. Például a Kecskeméti Járási Hivatal állatorvosai látják el a Tiszaújvárosi Járási Hivatal állat-egészségügyi feladatait.

A kiemelt járások vagy más néven atipikus hivatalok 2-3 járásra kiterjedő illetékességgel látnak el ügyintézkést, pl. nyugdíjbiztosítási ügyekben, energetikusi hálózat működtetése kérdésében.

A megyei jogú városokban működő járási hivatalokban látják el többek között a halászati- vadászati-erdészeti feladatokat, a rehabilitációs hatósági feladatokat.

Vegyes megoldást figyelhetünk meg a lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatokkal kapcsolatban, a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I.30.) Korm. rendelet bevezető rendelkezésének 18. pontja értelmében ugyanis az ügyben a támogatással érintett lakóingatlan fekvése szerint illetékes megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala, Pest megye vagy a főváros területén fekvő támogatott lakás esetén Budapest Főváros Kormányhivatalának XIII. Kerületi Hivatala jár el.

Ahogy azt a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III.30.) Korm. rendelet 25. § több bekezdésében láthatjuk, meghatározott feladatokra vonatkozó illetékességi szabályokat a jogalkotó ebben a rendeletben rögzít, pl. (4) bekezdés szerint „... az átruházott feladatként a kifizető ügynökségi feladatok tekintetében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő területi kezelési kérelemkezelési, helyszíni ellenőrzési, megyei ügyfélszolgálati feladatokat...” Csongrád Megye tekintetében a Csongrád Megyei Kormányhivatal Hódmezővásárhelyi Járási Hivatala látja el.

Kihívások

2018. január 1. napjával lép hatályba az „Ákr,” vagyis a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. A jogszabály, a számos módosításon átesett, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény (Ket.) helyébe lép, azzal a törekvéssel, hogy minél egyszerűbb, közérthetőbb és tömörebb formában kerüljenek szabályozásra a hatósági eljárások közös szabályai.

A járási rendszer működése és jövője továbbra is a feladatok és hatáskörök bővülése felé mutat. Szakmai vélemények is megerősítik ezt a törekvést, bár látunk arra is példát, hogy helyi érdekek igyekeznek felülről ezt az irányt. A Kormány határozatban rögzített-

te,⁸⁸ hogy az ügyintézés hatékonyabbá tétele érdekében az általános építésügyi hatósági hatáskört a jegyzőtől a járási hivatalba kell integrálni, hogy az engedélyezési eljárásokban a szakhatósági közreműködés az integráció következtében nagymértékben lecsökkenjen. A határozat értelmében valamennyi járásban legalább egy építésügyi hatóságot kell létrehozni. A végrehajtás ebben a kérdésben még várat magára, függetlenül attól, hogy az integrációs határidő 2016. december 31. napja volt, a feladat átruházására nem került sor. A határozatban foglaltak rendeleti szintű kodifikálására nem került sor eddig, függetlenül attól, hogy a határozat egyébiránt hatályos.

Az objektív szemlélet és a szaktudás koncentrációjának köszönhetően további feladatok ellátására is lehetőség lenne, pl. a népszámlálás során a területi népszámlálási felelős feladatok ellátása, állampolgársági eskü vétele, tekintettel arra, hogy a szükséges ügyintézés a járási hivatalnál történik, birtokvédelmi eljárás, tekintettel arra, hogy ennél az ügykörnél fontos leginkább az objektív szemlélet, helyi és az országgyűlési választásokon választási iroda stb.

Kihívást jelent továbbá az állami tisztviselők helyben tartása is. Elmondható, hogy megyei kormányhivatalokban és járási hivatalokban dolgozó állami tisztviselőkre a megfogalmazott kormányzati elvárások miatt is egyre inkább jellemző a problémamegoldó attitűd, ugyanakkor a folyamatosan változó jogszabályi környezethez való alkalmazkodás, az egyre univerzálisabb feladatellátás, a helyben intézhető ügyek egyre gyarapodó száma folyamatos megmérettetés a számukra.

A kampányjellegű feladatok fokozott szervezőkészséget és lojális állományt igényelnek. Az utóbbi években több, ebbe a kategóriába tartozó feladatot hajtottak végre a járási hivatalok tisztviselői – pl. a *„tanyák villamos energiával történő ellátását megalapozó felmérése”* mint konkrét feladat.

Távlatok, lehetőségek

2017. évben folytatódik a „NAV-ablak a Kormányablakokban” program. A NAV-ügyfélszolgálatok Kormányablakokba költöztetésével könnyebbé válik az adóügyintézés, számos olyan településen is elérhető lesz a személyes ügyintézés, ahol eddig nem működött ügyfélszolgálat.⁸⁹

88 1567/2015. (IX.) Korm. határozat az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és a hozzá kapcsolódó feladatokról

89 Tállai András a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkára tájékoztatása szerint.

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. – KKFS-elképzeléseit a 1052/2015. (II.16.) Korm. határozat rögzíti, amely szerint a Kormány továbbra is elkötelezett a magyar közigazgatás fejlesztésében, a mindenki számára elérhető, professzionális, motivált tisztviselőkkel, modern keretek között, versenyképes szolgáltatási díjakkal működtetett államigazgatás mellett. Ezen célok elérése érdekében a járási hivatalok további megerősítése várható, amelyek az elképzelések szerint multifunkcionális igazgatási központokká válnak.

Az elektronikus közigazgatásra való igény egyre inkább hódít Magyarországon is, amit elsősorban a technikai feltételek hiánya hátráltat.

Összegzés

A 2010-es évek közigazgatási átalakításainak – benne hangsúlyosan a területi államigazgatást érintő változások (megyei kormányhivatalok és járási hivatalok felállítása; folyamatos kompetencia- és szervezeti fejlesztések) – kiemelt célja volt az igazgatási feladatellátás hatékonyságának javítása. Ennek rendelődött alá az önkormányzati és területi államigazgatási szektorok közötti roppant hatáskörtranszfer; a területi államigazgatásban lezajlott strukturális módosítások. A megyei kormányhivatali rendszer felállítását követően 2013. január 1. napjától kezdték meg munkájukat a járási hivatalok, amelyek számos állami hatósági és egyéb feladat mellett jó néhány korábban önkormányzati hatáskört vettek át. Az azóta eltelt közel fél évtized során a járási feladatellátás szervezeti, funkcionális illetve személyi fejlesztése történt, amelyek közül kiemelkedett a 2015-ös valamint 2016/2017. évek szervezett átalakításai.

A járási hivatalok feladatköreinek kialakításánál, a hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol azonban az adott ügyben az államnak egyértelmű feladata, szerepe van, ott a járási hivatal járjon el. Az azonos szabályozók mentén lefolytatható eljárásokkal hatékonyabb és racionálisabb ügyintézés valósulhat meg.

A közigazgatási átalakítást követően megállapítható, hogy a területi államigazgatáshoz kapcsolódó feladat- és hatásköri rendszert meghatározó jogalkotás eltérő hangsúlyokkal és mértékben delegálja a konkrét kompetenciákat a megyei kormányhivatalok és járási hivatalok között. Nem meglepő módon Budapest Főváros Kormányhivatala kiemelt módon részesült e delegálásból, az elmúlt években lezajlott általános közigazgatási struktúraváltozása (országos területi illetékességű állami hivatalok jogutódlással történő beolvasása vagy jogutód nélküli megszűnése) révén több, korábban más állami intézmények

által ellátott hatáskörök kerültek a Fővárosi Kormányhivatalhoz. Kisebb mértékben, de érintette a folyamat több megyeszékhely szerinti járási hivatal feladatkörét, ezeket a hatáskör-áttelepítéseket indokolhatták lakossági/demográfiai, ágazati, térségi-regionális vagy egyéb okok. Ezekre a speciális egyedi kormányhivatali/járási hivatali hatáskörökre jó néhány konkrét példát hozunk a tanulmányban. A területi államigazgatási feladatellátás értelemszerűen intenzívebben történik a nagyobb lakosságszámú településeken. Nem ritka az olyan típusú megoldás, hogy bizonyos járási hivatalok meghatározott ügytípusoknál kiterjesztett – akár több járást is érintő – területi illetékességgel rendelkeznek. A megyei kormányhivatalok illetve az egyes járási hivatalok konkrét hatásköri listáját, s vele a már említett különbségeket a 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás tartalmazza. A járási/fővárosi kerületi hivatali hatósági feladatellátás egyre nagyobb része koncentrálódik az ún. kormányablakokba. Ugyanakkor azt, hogy hol mennyi kormányablak működik – kiszolgálva a helyi lakosságot – a megyék szintjén alapvetően a megyei kormányhivatalok, a fővárosi kerületeknél pedig a Fővárosi Kormányhivatalnál születnek meg a döntések. A közigazgatási feladatellátás területi koncentrációja várhatóan tovább folytatódik a jövőben is, legyen szó önkormányzati igazgatásról (közös önkormányzati hivatalok; önkéntes fejlesztési és működtetési célú társulások) vagy területi államigazgatási feladatellátásról – amire a tanulmányunk is fókuszál. Ez utóbbinál az alsó szintű egységek, így Budapesten a kerületi, vidéken a járási hivatalok játsszák majd továbbra is jó eséllyel a szervezeti bázist.

Felhasznált irodalom

- Baán Mihály–Bors István–Csiffáry Tamás–Hári László–Kocsis Lajos–Szentés László (2014): Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében. Budapest, Zrínyi Kiadó
- Barta Attila–Jakab Viktória (2016): Új kihívások a középszintű államigazgatásban. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járási hivatalok továbbfejlesztésének irányai. Budapest,
- Barta Attila (2017): Új kihívások a középszintű államigazgatásban 2016-tól napjainkig. A területi kormányhivatalok és járások továbbfejlesztésének főbb lépései és irányai. Debrecen, Debreceni jogi Műhely 2017. évi 1–2.szám
- Barta Attila(2007): Paraadminisztráció a közigazgatásban Debrecen, Jogi fórum 7 (45), 1–21.
- Draskovich Edina Képviselői Információs Szolgálat. Infojegyzet. 2016/27. 3/2013. (I.18.) KIM utasítás a fővárosi, megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- Fabián Adrián–Hoffman István (2014): Az államigazgatás területi és helyi szervei: kormányhivatalok és járási intézmények. Budapest, NKE VTKI
- Kovács Zoltán–Piltz Tamás (2015): A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról. Új Magyar Közigazgatás

- Központi Statisztikai Hivatal Magyarország Járásai 2013. január 1. Budapest, KSH
- Magyary Zoltán (1942): Magyar Közigazgatástan
- Pilz Tamás (2016): Magyarország központi és területi államigazgatásának átalakítása és az eddigi tapasztalatok. (előadásanyag)
- Urbánné Malomsoki Mónika–Nagyné Pércsi Kinga–Szabó Virág: A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In: Lukovics Miklós–Savanya Péter (szerk.) (2013):Új hangsúlyok a területi fejlődésben. JATEPress, Szeged, pp. 261-279.
- A Miniszterelnökséget vezető miniszter 11/2014. (XII.23.) MvM utasítása a fővárosi, megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- 7/2015. (III.31.) MvM utasítás a fővárosi, megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás a fővárosi, megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- Járások kialakítása a közigazgatási reform keretében 2013-tól. Forrás: www.terport.hu

Kaiser Tamás:

Városrégiók Angliában: újabb fejezet aszimmetrikus devolúció folyamatában

Bevezetés

Jim Bulpitt mára már klasszikussá vált műve szerint a 20. század nagyobbik részében egyfajta „duális politika” érvényesült az Egyesült Királyság (továbbiakban: Királyság) politikai rendszerében. Ennek értelmében a központi kormányzat foglalkozott a „magas szintű politikákkal”, mint a külpolitika, a védelempolitika és gazdaság, míg a helyi önkormányzatok voltak felelősek a „kis politikák”, így a helyi közszolgáltatások, az oktatás, a közlekedés és a hulladékszállítás megvalósításáért (Bulpitt, 1983). Az 1970-es évek közepén bekövetkezett gazdasági világválság gazdasági és társadalmi hatásai azonban fokozatosan a két politikai szint közötti távolág csökkenéséhez vezetett a Királyságban, ami a gyakorlatban a központi kormányzat ellenőrző funkcióinak erősödését vonta maga után. Ez a folyamat azonban felszínre hozta a „duális politika” árnyékában sokáig meghúzódo „hiányzó területi középszint” (missing middle) problematikáját, ami viszonylag gyorsan részévé vált a politikai közbeszédnek és a szakmai diskurzusoknak. A Thatcher-korszak konzervatív kormányzása idején kezdődött meg az államigazgatás területi szervezetrendszerének kiépítése, majd a kilencvenes évek végén, a New Labour hatalomra kerülését követően – a politikai devolúció bevezetésének mintegy „mellékhatásaként”, főleg az abból kimaradó Angliában – elindult a főként fejlesztéspolitikai célokat szolgáló, felülről („top down”) kezdeményezett regionalizáció (Bogdanor, 1999, Nagy, 2005, Show and Tewdr-Jones, 2016).

A „gördülő devolúció” zökkenőktől sem mentes előrehaladásával szinte rögtön újraéledt az „örökzöld” West-Lothian-kérdés, ami eredendően Anglia alkotmányos-közjogi helyzetének rendezetlenségére és paradox vonásaira mutatott rá a politikai devolúció rendszerében. Jelentése azonban a devolúciós törvények életbe lépését követően fokozatosan átalakult, és az utóbbi évtizedben már egy szélesebb értelemben vett „angolkérdés-ként” merült fel. Az „angolkérdés” olyan többretegű problémahalmaznak fogható fel,

amely kifejezi a brit devolúció aszimmetrikus jellegét, a „kisnemzeti” identitások erőteljes megerősödésére válaszul feleledő angol identitás és nacionalizmus megjelenését, a Westminster reformjának különböző változatait, továbbá a területi versenyképesség erősítése és a területi fejlettségi különbségek mérséklése közötti egyensúly megtartása érdekében a tér „újrászabására” (rescaling) irányuló közigazgatási, közszolgáltatás-szervezési és fejlesztéspolitikai megoldásokat (Kaiser, 2012; Egedy, 2014).

Ezek a problémaelemek ráadásul egy időben, egymásra rétegződve, gyakran egymás ellenében, egymást kioltó javaslatok formájában jelennek meg, amelyek lényegében kizárják az átfogó, hosszú távra szóló megoldásokat. Helyettük az egyes részterületeken elérhető, azok sajátosságaira is reagáló, de kézzelfogható eredmények elérésére kerül a hangsúly.

Az eltérő törekvések hiba, vagy legalábbis túlzott leegyszerűsítés lenne pusztán a pártok közötti törésvonalakra visszavetíteni. Az „angolkérdés” ugyanis nem választható el a devolúció két pillérétől.⁹⁰ Az egyik arról szól, hogy miként lehet Anglia önálló képviselőt megjeleníteni a politikai devolúció következtében kialakult rendszerben, amely a parlamenti szupremácián alapul és nem rendelkezik írott alkotmánnyal. A másik pillér az adminisztratív devolúciót, pontosabban annak különböző variánsait állítja középpontba, ami a dekoncentrációtól (amit legjellemzőbb módon a minisztériumi háttérintézmények, az ügynökségek, quangok fejeznek ki) a fejlesztéspolitikai régiók létrehozásán keresztül a város-régiók kezdeményezéséig terjed.

A jelen tanulmány az „angolkérdés” helyzetét és perspektíváit az adminisztratív devolúció oldaláról vizsgálja a 2010 óta hatalmon lévő konzervatív kormányzás tükrében. Kiindulópontját a New Labor kormányzása alatt végbement regionalizáció kudarca, illetve az ezzel szemben állított, a konzervatívok által képviselt lokalizációs program és a város-régiók létrehozása jelenti, ami a neoliberális válságkezelés gyakorlatával összhangban szorosan összekapcsolódott az állami feladatellátást tehermentesítő decentralizációval (Soós, 2015, Colomb and Tomaney, 2016). Ezt a folyamatot tovább erősítette a 2014 októberében a skót függetlenségről tartott referendum, amelyek lehetséges hatásaival kapcsolatban tett kormányzati lépések a skót devolúció további kiterjesztését összekapcsolták az „angolkérdés” egy lehetséges parlamenti megoldásával. („English votes for English laws”). Mindez ösztönző hatást gyakorolt az „angol devolúció” feltételeinek és kereteinek a kialakítására, mivel a politika logikájából adódóan az angol országrész választóit kompenzálni

90 Adminisztratív devolúció esetén a kormányzat határozza meg a politikaformálás kereteit, ugyanakkor a közös vagy megosztott hatáskörök egyes közpolitikai területeken lehetővé teszik a helyi érdekek megfogalmazását és érvényesítését. A politikai vagy törvényhozói devolúció ezzel szemben a felsőbb és az alsóbb szintű funkciók jogi és intézményes elválasztásával megteremti a részleges, de az egyes országrészek autonómiáját tekintve aszimmetrikus területi és politikai autonómia feltételeit (Kaiser, 2012. pp. 18–19).

kellett a skótok további térnyerésével szemben. Ehhez további municiót szolgáltatott a tér „újraszabását” (rescaling) hirdető új területpolitikai paradigma, ami a felülről irányított és az uniformizált („one size fits all”) megoldásokkal szemben ösztönzi a helyi igényekre és erőforrásokra szabott megoldásokat, a nemzeti és közigazgatási, közszolgáltatási határokat átlépő funkcionális térségek, városrégiók kialakítását (Fejes, 2013, Pike, Kempton, Marlowe, O’Brien, Tomaney, 2016, Szarvák, 2016).

Mindezek alapján hipotézisünk szerint, az „angol devolúció” – leegyszerűsítve: a területi közép szint – megvalósulása az adminisztratív devolúció bázisán történik, de kismértékben elmozdul a politikai devolúció irányába. A városrégiókban közvetlenül választható polgármester lehetősége az utóbbi, míg az ennek előfeltételét jelentő kormányzati feladatok, hatáskörök és források átvétele az előbbi irányba mutat. A városrégió ugyan meghatározó és befolyásos narratívává vált az elmúlt évtizedben, de távolról sem alakult ki egyseges, közösen elfogadott koncepcióra, stratégiára, valamint kidolgozott részletekre alapozott megvalósítása. Helyette ismét az aszimmetrikus brit devolúció jól ismert jelenségei köszönnek vissza: fokozatos, „gördülő”, egyenkénti (piecemeal) megoldásokon alapuló, ad hoc megközelítés. Mindez egy furcsa, paradoxonban foglalható össze: az aszimmetrikus brit devolúció „kitermelte” az angol kérdést, amelynek „hazai”, területi dimenziója megint csak aszimmetrikus megoldásokat generál.

Mindez azt mutatja, hogy az „angol devolúció” – mint városrégiók bevezetésének többsebességű folyamata – a vitathatatlan sikerei ellenére nem tud választ adni az „angol-kérdés” alapvető alkotmányos-politikai problémáira, a BREXIT következtében ismét napirendre kerülő skót és potenciálisan észak-ír elszakadási törekvésekre.⁹¹ Emellett még számos kérdést hagy nyitva az adminisztratív devolúció területén is, mint a BREXIT várható területi hatásainak kezelése, az új területpolitikai paradigma megvalósítása, a mélyülő területi fejlettségi különbségek kezelése.

A tanulmány mindezek alapján három fő részre tagolódik. Az első részben az „angol devolúció” utóbbi két évtizedét tekintjük át a brit devolúció előrehaladásának fényében. Ezt követően a területi közép szintek angliai átalakítására vonatkozó, a 2010 utáni kormányzatok célkitűzéseit és azok megvalósítását tükröző folyamatokat elemezzük, különös tekintettel az „éltanulónak” tekinthető Nagy-Manchester szerepvállalására. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az „angol devolúció” perspektíváival kapcsolatban.

91 A BREXIT várható hatásai Észak-Írországból is komoly vitákat váltottak ki az EU jövőbeni egyetlen szárazföldi határának jövőjéről, miközben a 2017. március 6-i választásokon kis hízán győztes, az Írországgal való egyesülést szorgalmazó Sinn Féin bejelentette, népszavazást tartana Észak-Írország Írországhoz csatolásáról.

Az angol regionalizáció felívelése és lassú enyészete

A második világháború utáni három és fél évtized a tágabb értelemben vett brit regionális politika aktív korszaka volt.⁹² Az 1964-ben hatalomra került munkáspárti kormány által létrehozott tizenegy tervezési régió mellett számos kezdeményezés született az angol regionális önkormányzatok kialakítására.⁹³ Az egyre égetőbbé váló területi igazgatási és szolgáltatás ellátási problémák megoldására John Major konzervatív kormánya 1994 áprilisában tíz Regionális Kormányhivatalt (Government Offices for the Regions, GOS) hozott létre az ágazati minisztériumok területi szerveinek integrált működése érdekében.⁹⁴ A kilenc „vidéki” régió (East Midlands, East of England, North East, North West, Merseyside, South East, South West, West Midlands, Yorkshire and the Humber) élére a helyhatóságok által delegált vezetői testület (Local Authority Leader’s Board) került.⁹⁵ Önálló régiót (Region of London) alkotott a nagy-londoni térség a közvetlenül választott közgyűlés és a főpolgármester irányításával. A dekoncentrált, területi államigazgatási szervként működő hivatalok 1994 és 2011 között a központi kormány minisztériumai által átruházott hatáskörökkel rendelkeztek, feladatuk az EU regionális támogatásainak menedzselése mellett kiterjedt a területi kormányzati szervek működésének koordinálására és egyes közszolgáltatások ellátására.

Annak ellenére, hogy 2003-ra már kilenc minisztérium szakigazgatási szervei tartoztak hozzájuk, a hivatalok semmiképpen sem tekinthetők regionális kormányzatnak, vagy akár csak általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek. A hivatalok voltak a kormány „szemei és fülei” a régiókban, de korlátozott funkcióik és alacsony költségvetésük, valamint az „anyaminisztérium” állományába tartozó köztisztviselők jogállása miatt nem tudták elérni, hogy valódi hatalommal bíró területi minisztériumként tekintsenek rájuk (Nagy, 2005)

A régiók megerősítésének következő fontos állomásaként a Blair-kormány 1998-ban a regionális kormányhivatalokkal illetékességi területén (beleértve a londoni régiót is) kilenc regionális fejlesztési ügynökség felállításáról döntött a regionális gazdaságfejlesztés, re-

92 A jelen fejezet megírásában erősen támaszkodtam a brit devolúcióról írt könyvemnek az angol regionalizációval foglalkozó fejezetére (Kaiser, 2012: 57–66.)

93 Az 1960-as évek végén a Lord Redcliffe-Maud elnökségével létrehozott Királyi Bizottság nyolc régió létrehozását javasolta, majd 1973-ban a korábban már említett, Lord Kilbrandon által vezetett Királyi Bizottság Lord Crowther-Hunt és Alan T. Peacock nevével fémjelzett kisebbségi jelentése hét regionális gyűlés felállítására tett javaslatot, amiből öt Angliában működött volna (Bogdanor 1999:171).

94 Az integráció az oktatás, képzés, a munkaügy, a lakáspolitikai, a városfejlesztés, a környezetvédelem és a közlekedés ágazatait érintette.

95 Merseyside 1998-ban beolvadt az észak-nyugati régióba.

generáció, versenyképesség, foglalkoztatás, szakképzés és fenntartható fejlődés erősítése és ösztönzése céljából. Az ügynökségek a kormányhivatalokkal közösen az EU regionális támogatásainak menedzselésében is szerepet kaptak.

Az ügynökségek forprofit alapon, a szakminisztériumoktól független köztestület formájában működtek, beszámolási kötelezettséggel a fejlesztéspolitikában érintett miniszterek felé. A miniszterek (Londonban a főpolgármester) közösen jelölték ki az ügynökségek elnökeit, valamint a nyolc-tizenöt főből álló, a helyi önkormányzatokat, az üzleti szférát, a szakszervezeteket, valamint a civil szektort képviselő igazgatótanácsokat. Az új évezred első évtizedének végén az ügynökségek több mint kétmilliárd fontot meghaladó költségvetését hat különböző minisztérium finanszírozta az ún. „közös kalap” (single pot) útján, amelyet a kormánnyal való egyeztetést követően viszonylag rugalmasan használhattak fel. Ennek alapján domináns szereplőkké váltak a fejlesztéspolitika tervezésében és finanszírozásában, az egyes szektorok és ágazatok közötti együttműködések kialakításában.

Az angol regionális intézményrendszer harmadik pillérét a regionális fejlesztési ügynökségekről szóló törvény felhatalmazása alapján a „vidéki” régiókban alakult regionális gyűlések (Regional Assembly) alkották.⁹⁶ Tagjait az illetékes miniszter nevezte ki hetven százalékban a helyi képviselőtestületek, harminc százalékban pedig az üzleti csoportok, az ipari és a szolgáltató szektor, a felsőoktatás, a szakszervezetek, valamint a civil szervezetek delegáltjaiból. A regionális gyűlések tehát nem rendelkeztek közvetlenül választott képviselőkkel.⁹⁷

A testületek egyrészt a központi kormányzati minisztériumoktól, másrészt a korábban már működő regionális testületektől – mint például a regionális tervezési konferencia, vagy a regionális munkaadói szervezetek – vettek át feladatokat. Hatáskörükbe tartozott még a regionális fejlesztési ügynökségek gazdaságfejlesztési stratégiáinak megvalósítását célzó projektek felügyelete, valamint partnerségi kapcsolatok kiépítése a régió meghatározó gazdasági és társadalmi szereplőivel. Emellett javaslatokat tehettek arra vonatkozóan, hogy kik képviseljék Királyság érdekeit az EU Régiók Bizottságában.

A Blair-kormány – ahogy ez a 2001-es választási programból világosan kitűnik – a devolúciós folyamat hiányosságait többek között a közvetlenül választott angol regionális testületek felállításával kívánta orvosolni, és erre a szerepre a már működő gyűléseket tartották a legalkalmasabbnak. A választási győzelmet követően 2002-ben a Munkáspárt

96 A regionális gyűléseket a törvény rendelkezései szerint eredetileg önkéntes regionális kamaráknak (Voluntary Regional Chambers) nevezték.

97 London ebből a szempontból kivétel, mert az 1998-ban megtartott sikeres népszavazás eredményeként két évre rá megalakult a közvetlenül választott főpolgármester vezetésével működő Nagy-Londoni önkormányzat.

közzétette a „Te régiód, a te választásod: életre keltjük az angol régiókat” (Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions) című tervezetet, amelyben a skót és walesi devolúció mintájára választott régiók létrehozására tett javaslatot azokban a régiókban, ahol erre kézzelfogható igény mutatkozik, és ezt népszavazás is megerősíti.

A választott regionális gyűlések létrehozásának vezérfonalát ebben az esetben is a „gördülő devolúció” jelentette. A referendumot végül csak az észak-keleti régióban tartották meg, ahol a kormányzat a legerősebbnek vélte a regionalizmus társadalmi támogatottságát. A 2004. november 4-én megtartott választás azonban megsemmisítő kudarcot hozott: 48 százalékos részvétel mellett hetvennyolc százalék szavazott a javaslat ellen, és csak huszonkét százalék támogatta azt (Giovannini and Willet, 2011). A sikertelen referendumot követően a kormány nem kívánt további, valószínűsíthetően újabb kudarcokkal járó kalandokba bocsátkozni, ezért a választott regionális testületek ügye tartósan lekerült a politikai napirendről. A „New Labour” népszerűségének csökkenése és a „harmadik út” politikájának kifulladásáa összekapcsolódott a devolúció gyakorlatával szemben elsősorban az angol választók részéről megfogalmazódó elégedetlenséggel.

Nem meglepő tehát, hogy Angliában a Munkáspárt a kudarcral végződött 2004-es északkeleti népszavazást követően fokozatosan kihátrált az angol regionalizációból.⁹⁸ A 2005-ös választási program ugyan sikeresnek és majdnem befejezettnek ítélte az angol regionalizációt, de a hangsúly már jól érzékelhetően az önkormányzatok és helyi közösségek megerősítésére került (The Labour Party Manifesto, 2005).

A Tony Blair 2007. június 28-án felváltó Gordon Brown kormánya rögtön a következő hónapban kiadta az alkotmányos reformokról szóló vitaindító tervezetét (The Governance of Britain), ami egyúttal a Királyság egészét átfogó nemzeti konzultáció első lépését jelentette. A „zöld könyv” (Green Paper) hitet tett ugyan a devolúció folytatása mellett, de a területi megközelítés helyett már a brit identitás erősítését állította középpontba, a regionális szint helyett pedig egyértelműen a helyi önkormányzatoknak és közösségeknek, illetve a gazdaságfejlesztés és a városi regeneráció szempontjainak adott prioritást. Ezt az is mutatja, hogy a regionális gyűléseket a londoni kivételével 2010. március 31-ig fokozatosan megszüntették, helyükbe a jóval kisebb létszámú Helyhatósági Vezetők Testülete (Local Authority Leader’s Boards) lépett, a gyűlések operatív funkcióit pedig a regionális fejlesztési ügynökségek vették át.

98 A Pénzügyminisztérium 2006-ban felvetette, hogy „számos empirikus tény azt támasztja alá, hogy a gazdaságpolitikák városrégiók keretében történő koordinálása kedvező a gazdaság teljesítménye szempontjából”. A nagyvárosi térségek helyzetbe hozását több nagyváros (Sheffield, Leeds, Newcastle, Birmingham, Nottingham) vezetője is támogatta, mivel ez a megoldás kedvezőbb lehetőségekkel kecsegtetett London és Dél-Kelet ellensúlyozása érdekében.

Annak ellenére, hogy a 2010-es általános választások előtt egyik nagy párt sem foglalkozott komolyabban a regionális kormányzat problematikájával, a programokból kiolvasható volt, hogy a választás eredménye mélyreható változásokat fog előidézni az angol regionalizáció további alakulásában. A városrégiók iránti megnövekedett érdeklődést azonban nemcsak az angol regionalizáció megfeneklése váltotta ki, hatással volt rá a növekedési pólusok, funkcionális térségek és testre szabott fejlesztési stratégiák szerepét hangsúlyozó az új területpolitikai paradigma is. Az „új lokalizmus” koncepcióját a nagyvárosi régiók politikusai is felkarolták, mivel egyrészt jó lehetőséget láttak a régiók eltűnése utáni űr betöltésében, másrészt jelezni kívánták, hogy rendelkeznek az új feladatok ellátásához szükséges képességekkel és stratégiákkal.

A városrégiók bevezetése körül egyfajta konszenzus kezdett kibontakozni, amit leginkább a helyi demokráciáról és gazdaságfejlesztésről szóló törvény 2009-es elfogadása mutat⁹⁹. A törvény megteremtette a jogi kereteket a nagyvárosi kormányzás intézményrendszerének kiépítésére. Ennek eredményeképpen a munkáspárti kormányzás utolsó két évében, 2009–2010-ben már küszöbön állt két városrégió (Nyugat-Yorkshire és Nagy-Manchester) felállítása.

A legradikálisabb változást minden kétséget kizáróan a konzervatívok ígérték azzal, hogy hatalomra kerülésük esetén az „új lokalitás” filozófiájának jegyében lényegében megszüntetik az előző másfél évtized során felállított regionális intézményeket. (Conservative Party Manifesto, 2010).

A választási ígéretek a 2010 májusában hatalomra került konzervatív-liberális demokrata koalíció következetesen végrehajtotta. A 2010 júniusában elfogadott pótköltségvetési törvény alapján az elkerülhetetlen költségvetési megtakarításokra, a bürokrácia csökkentésére, az alapvető közszolgáltatások biztosítására, valamint a helyi önkormányzatok szerepének erősítésére hivatkozva azonnali hatállyal megszüntették a regionális miniszteri pozíciót, a parlamenti vizsgálóbizottságokat, a helyhatósági vezetők testületét, valamint felfüggesztették a regionális stratégiák megvalósítását. A regionális kormányhivatalokat 2011. március 31-i, az ügynökségeket 2012. március 31-i határidővel számolták fel. A regionális fejlesztési ügynökségeket 2012 áprilisára a helyi gazdaság fejlesztésére hivatott ún. Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnerships, LEP) váltották fel, míg Nagy-Londonban az ügynökségi funkciókat a főpolgármesteri hivatal vette át.¹⁰⁰

99 Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. 2017. április 20-i megtekintés. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents>

100 A regionális fejlesztési ügynökségek megszüntetésétől a Cameron-kormány éves szinten mintegy 2,3 milliárd font megtakarítást remélt, miután a LEP-ek nem részesülnek közvetlen költségvetési támogatásban.

A konzervatív többségű kormány területpolitikai fordulata: lokális terek a régiók helyén

A 2010 utáni választások után a hatalomra került konzervatív-liberális koalíció nyíltan felhagyott a regionalizációval és azt a lokalizáció filozófiájával váltotta fel. A lokalizáció az „angolkérdést a bulpitti értelemben vett „kis politikák” szintjére irányította, amennyibe a központi kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettje nem a helyi önkormányzatok, hanem változatos konfigurációkban működő és egymástól eltérő és térbeli lehatárolással bíró funkcionális térségek, valamint a szintén külön utakat bejáró városrégiók lettek.

Helyi Vállalkozási Partnerségek

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megszüntetését követően a Cameron-Clegg kormány 39 ún. Helyi Vállalkozási Partnerséget (Local Enterprise Partnerships, LEP) hozott létre Angliában (National Audit Office, 2016). Az LEP-k a magánszektor által vezetett, jogi háttérrel nem rendelkező, önkéntes alapon szerveződő testületek, amelyek feladata a helyi gazdaságfejlesztés menedzselése és támogatása. Létrehozásuk azon az előfeltételezésen alapszik, hogy az új együttműködési forma jobban leképezi a természetes módon kialakult gazdasági egységek határait, ezáltal gazdasági és funkcionális értelemben is valódi térségeket alkotnak.

A LEP-ek célja, hogy rugalmas szervezeti keretben fogja össze a helyi politika és üzleti élet meghatározó szereplőit, ami nyilvánvalóan a konzervatív-liberális kormányzás azon elképzelését tükrözi, miszerint a gazdasági növekedést nem a köz-, hanem a piaci szféra oldaláról kell mobilizálni. Ezt az is mutatja, hogy annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok tagjai a LEP-eknek, sőt gyakran adminisztratív támogatást biztosítanak a működés érdekében, a LEP vezetője a magánszektorból kerül ki, amely egyébként is felülreprezentált a testületekben. Mindez jól mutatja azt a kormányzati szándékot, ami erősíteni kívánja az üzleti szféra jelenlétét és befolyását a helyi térségek fejlesztésében.

A LEP-k megalakítására vonatkozó javaslatokat a kormány hagyja jóvá, működését pénzügyi eszközökkel is támogatja. Ennek érdekében a 2011/2012 és 2015/2016 közötti időszakra 2,7 milliárd font értékben létrehozta a Regionális Fejlesztési Alapot (Regional Growth Fund), amelyhez a LEP-ek jogosultak lettek pályázatot benyújtani. Emellett az LEP-k további támogatáshoz juthattak a Növekedési Térségek Alapból (Growing Places Fund).

A finanszírozás legfontosabb eleme azonban a LEP-ek és a kormányzat között megkötött Fejlesztési Megállapodások (Growth Deals).¹⁰¹ Ennek legfontosabb előzményét Lord Heseltine nagyhatású jelentése („Minden követ megmozgatunk”) jelentette (Heseltine, 2012). A jelentés azt javasolja, hogy az LEP-k készítsenek hosszú távú stratégiát az általuk lefedett térségre, a jelenleg külön működő pénzügyi alapokat egyesíteni kellene („single funding pot”), ami egy versengésen alapuló pályázati rendszeren keresztül válik elérhetővé a helyi térségek számára.

Erre válaszul 2013 júniusában a kormány a költségvetés áttekintését követően felkérte a LEP-eket egy többéves, 2020-ig szóló stratégiai gazdasági terv (Strategic Economic Plan, SEP) elkészítésére, amely a Fejlesztési Megállapodások előkészítését szolgáló tárgyalások alapját képezi. A dokumentum a stratégiai tervek elkészítésének határidejét 2014 márciusában jelölte meg, amelyre mind a 39 terv benyújtásra került. A gyakorlat azt mutatja, hogy a tervek meglehetősen különböznek egymástól: vannak, amik inkább üzleti tervnek vagy pályázati anyagnak tekinthetők, mások pedig a helyi igények gyűjteményének tűnnek (RTPI Research Report, 2015).

A stratégiai tervek kormányzati értékelését követően megkötött megállapodások lehetővé teszik, hogy a LEP-ek támogatásban részesülhessenek a 2013-ban jóváhagyott, 2015/2016 és 2020/2021 között évi 2 milliárd font felett rendelkező Egységes Helyi Fejlesztési Alapból (Single Local Growth Fund). Emellett a kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy ugyanebben az időszakban 5 milliárd fontot biztosít közlekedésfejlesztésre, és lehetőséget nyújt az EU Strukturális és Befektetési Alapjaiból történő részesedésre.¹⁰²

Mindez azt mutatja, hogy a LEP-ek megkerülhetetlen stratégiai szereplőkké váltak az angol területpolitikában azzal, hogy egyfajta „üzleti perspektívát” ad a fejlesztési célkitűzéseknek. Szerepe napjainkban jóval nagyobb és hatásosabb lett az eredeti célkitűzésekhez képest. Nemcsak a helyi önkormányzatok fejlesztési terveit integrálja, hanem rugalmasan működő, tényleges erőforrásokkal rendelkező keretet alkot a helyi igények és lehetőségek gyakorlatba történő átültetésére.

A LEP kritikusai általában azt hangsúlyozzák, hogy az önkéntességre alapozott tagság és a feladatokhoz mérten szűkre szabott intézményi és humán erőforrások korlátokat emelnek a közigazgatási határokat átlépő, funkcionális térségek hatékony működése elé. Ezt húzza alá, hogy a LEP-ek erősen rá vannak szorulva az önkormányzatok adminisztratív támogatására. Problémát jelenthet az is, hogy a támogatási rendszer tovább mélyítheti a térségi különbségeket, mivel a támogatások differenciálását a kormány azzal indokolta, hogy előny-

101 Fontos megemlíteni, hogy a Fejlesztési Megállapodások csak Anglia területére terjednek ki.

102 A BREXIT-hatás várhatóan az Egyesült Királyság által a 2014–2020-as programidőszakban rendelkezésre álló támogatások felhasználását is érinteni fogja.

ben kell részesíteni a fejlettebb térségekre jellemző kreativitást, az innovációt és a kockázatvállalást. A bírálatok között az is szerepel, hogy a LEP-ek működése önmagában kifejezi a centralizáció és a lokalizáció, a verseny és az együttműködés, a gyorsaság és a túlbürokratizált működés között feszülő belső feszültségeket (Shaw-Tewdwr-Jones, 2016).

A városokkal kötött megállapodások

A 2011-ben elfogadott lokalizációs törvény (The Localism Act) felhatalmazta a minisztereket, hogy hatásköröket ruházzanak át azon városoknak, amelyek innovatív javaslatokat fogalmaznak meg a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében¹⁰³. A városokkal kötött megállapodások (city deals) folyamata lényegében úgy értelmezhető, hogy a városok és vonzáskörzetük a megnövelt hatáskörökért cserébe nagyobb részt és felelősséget vállalnak a helyi gazdasági növekedés elősegítésében. Ez a megközelítés lényegében megerősíti az „aszimmetrikus devolúció” elvét, mivel különféle kombinációkban létező hatásköröket ruház át különböző városokra. Egyúttal azt is jelzi, hogy szakít az angol területpolitika azon tradíciójával, ami uniformizáltan kezeli az egyes területi egységeket, így a nagyvárosi térségeket is. (Shaw-Tewdwr-Jones, 2016).

A kormányzat rugalmasságát az is mutatja, hogy lényegében a városokra bízta annak eldöntését, hogy a megállapodás milyen elvek mentén és mekkora területre terjedjen ki. Ennek érdekében a minisztériumok hatásköri listákat állítottak össze, amelyekből a városok választhattak. A városmag vagy a város és környéke (akár a LED területe) egyaránt képezheti a megállapodás tárgyát, amit külön-külön, minden esetben egyedi módon kell előkészíteni.

A folyamat 2011 és 2014 között zajlott. A 2012 júliusáig tartó első hullámban nyolc „mag-város” (Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham és Sheffield) vett részt. Az első nyolc városi megállapodás összekapcsolódott a polgármesterek választásáról szóló népszavazással, amit a tíz legnagyobb angol városban tartottak 2012 májusában. Ennek eredményeként egyedül Bristol lakossága voksolt a polgármesterek közvetlen választása mellett (Cabinet Office and Deputy Prime Minister’s Office, 2013).

A második hullámban további húsz megállapodás született, egyrészt a további tizen-négyszáz legnagyobb városra, részben arra a hat városra, ahol a legnagyobb mértékben nőtt a népesség 2001 és 2010 között. A megállapodások a kormány és az önkormányzatok kö-

103 The Localism Act 2011. 2017. április 20-i megtekintés. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf#9

zött jött létre, szoros együttműködésben a releváns LEP-kkel. 2014 júliusáig további húsz megállapodás jött létre kisebb városokkal és városrégiókkal (Shaw-Tewdwr-Jones, 2016).

A tárgyalások általában a központi kormány, az érintett önkormányzatok és LEP-k között zajlottak, egyes esetekben kiegészülve üzleti csoportok és egyetemek képviselőivel. Minden megállapodás egyedi, de mégis kimutathatók közös vonások. A megállapodások viszonylag csekély összegű kiegészítő támogatásokat és azok rugalmas felhasználását irányozták elő, a kormányzat pedig kötelezettséget vállalt a közös munka folytatására. A megállapodások specifikus programokhoz és azok elvárt eredményeihez kapcsolódnak, de nem ruháznak át az egyes közpolitikkal összefüggő általános hatásköröket a helyi önkormányzatokra.

A megállapodások tartalma azt mutatja, hogy bár vannak hasonlóságok, bizonyos területeket sokan választottak (szakképzés, közlekedés, befektetési alapokhoz való hozzáférés), míg mások (mindenekelőtt a lakásügy) kevésbé voltak népszerűek. Ugyanakkor a városok javaslatokkal is élhettek arra vonatkozóan, hogy az új hatásköröket és eszközöket hogyan fogják felhasználni a növekedés előmozdítása érdekében.

A megállapodások mindenesetre azt mutatják, hogy a 2010 utáni kormányzati gyakorlatban a neoliberális alapú, piaci szféra által vezérelt gazdasági növekedési program miként kapcsolódik össze a helyi gazdaságfejlesztés újraszabályozására irányuló központi kormányzati beavatkozással.

Ez a kormányzati engedékenység és rugalmasság azt eredményezte, hogy a megállapodások változatos területi lehatárolási (és igazgatási) formákban realizálódtak. Míg a többség a több önkormányzatot is magában foglaló funkcionális várostérségekben gondolkodott (amelyek területe lényegében megegyezett a LEP-ek területével), akadtak olyanok, akik csak a városmagra terjesztették ki a megállapodást. Míg a Nagy Manchester Városi Megállapodás egy nagy kiterjedésű funkcionális térségként 10 helyi önkormányzatot foglal magában, Newcastle csupán egy önkormányzattal (Gateshead) társult, míg Nottingham egyedül, a városkörnyék nélkül kötött a kormánnyal megállapodást.

Az egyesült önkormányzatok

Az egyesült önkormányzatok kettőnél több tagból álló testületek, amelyeket az érintettek kezdeményezésére a miniszter rendeletben hoz létre. A folyamat¹⁰⁴kezdődhet „alulról”, az önkormányzatok irányából az eredeti, 2009-es törvény alapján, de az új, 2016-os törvény

104 Ezen a BREXIT-referendum nyomán bekövetkezett kormányfő-váltás sem változtatott: Theresa May nem sokkal hivatalba lépését követően megerősítette, hogy minden olyan megállapodásnak, ami a kormány által az önkormányzatokra ruházott feladat- és hatáskör átruházásról szól, magában kell foglalnia a polgármester közvetlen megválasztásának kötelezettségét.

szerint a miniszter is elindíthatja egy új egyesült önkormányzat megalakulását, feltéve, hogy a részes önkormányzatok kinyilvánítják egyetértésüket.¹⁰⁵ Az egyesült önkormányzatok eredetileg nem rendelkeztek közvetlenül választott polgármesterrel, az irányítás a tag önkormányzatok képviselőiből álló irányító testület („kabinet”) hatásköre. A 2016-os törvény azonban lehetővé teszi, hogy az egyesült önkormányzat közvetlen formában polgármestert válasszon.¹⁰⁶ Ez a lehetőség nyilvánvalóan az ún. devolúciós egyezmények megkötését ösztönzi, amelyek lényeges eleme, hogy amennyiben az önkormányzatok még több feladatot és hatáskört kívánnak átvenni, az ezzel járó megnövelt a politikai felelősség és az elszámoltathatóság kötelesek polgármestert választani. Természetesen a jelenleg működő egyesült önkormányzatok is kérhetik a közvetlenül választott polgármesteri pozíció bevezetését, de csak abban az esetben, ha minden önkormányzat kifejezi egyetértését. A polgármesternek helyettest kell kineveznie, illetve abban az esetben, ha egyben a rendőrségi és bűnüldözési megbízott (Police and Crime Commissioner, PCC) feladatkörét is ellátja, az alpolgármester mellett PCC-helyettest is ki kell neveznie.¹⁰⁷

A brit Nemzeti Statisztikai Hivatal 2016. júniusi adatai szerint hét egyesült önkormányzat működik a Királyságban: a 2011-ben alakult Nagy Manchester, a 2014-ben létrejött Liverpool Város Régió, a Sheffield Város Régió, Nyugat-Yorkshire, Észak-Kelet, valamint a 2016 óta működő Tees Valley és Nyugat Midland.¹⁰⁸ Közülük Nyugat-Yorkshire és Észak-Kelet kivételével mindegyik polgármestert fog választani 2017. május 4-én.

Az egyesült önkormányzatok feladatait eredetileg a 2009-es törvény határozta meg, alapvetően a gazdaságfejlesztés, a regeneráció és a közlekedés terén, továbbá lehetővé tette, hogy a tag önkormányzatok ruházzanak át a közös testületre hatékonyabb és gazdaságosabb feladatellátást a szolgáltatásszervezés reményében. A 2016-os törvény eltörölte ezt a korlátozást, és lehetővé tette a miniszternek, hogy törvényben előírt feladatokat vagy közintézmények hatásköreit ruházza át rendelet formájában az egyesült önkormányzatokra. Itt is jelezni kell, hogy a következő állomásnak tekinthető devolúciós egyezmények

105 Az egyesült önkormányzatok létrehozásának jogi alapjai: egyrészt a Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents>), másrészt a Cities and Local Government Devolution Act 2016. 2017. április 20-i megtekintés. (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpga_20160001_en.pdf) jelenti.

106 Fontos megjegyezni, hogy az irányító testület tagja nem személyek, hanem az önkormányzatok. Ebből adódóan az egyesült önkormányzat polgármestere nem dönthet önállóan a testület („kabinet”) személyi kérdéseiben

107 A jelen tanulmány befejezésének időpontjáig egyedül Nagy Manchester jelezte, hogy a közvetlenül megválasztandó polgármester egyben a PCC feladatkörét is ellátja.

108 Office for National Statistics (2016): England: Combined Authorities and Regions, 16 June . 2017. április 20-i megtekintés. https://ago-item-storage.s3-external-1.amazonaws.com/9859c9090c3e4622b0de941f5a7237ad/CAUTH_JUN_2016_EN_MP.pdf?

tovább bővítik az átruházott programok körét, különös tekintettel a kormányzat által finanszírozott programokra. A feladatellátás tehát nyitott rendszert alkot: egyfelől a helyi igények és választások, illetve a kormányzattal való tárgyalások eredményeképpen jön létre. Az egyesült önkormányzatok működése korántsem lezárt, sokkal inkább folyamatnak tekinthető: kezdetben az érintett önkormányzatok között jött létre, majd kiterjedt az önkormányzatok és a kormány közötti megállapodásokra.

A feladatellátás finanszírozását tekintve elsősorban a helyi adók feletti rendelkezés jelent változást.¹⁰⁹ A választott polgármester rendelkezhet a különböző önkormányzatoknak járó helyi (tanácsi) adók (council tax) kibocsátásáról.¹¹⁰ Az egyesült önkormányzatok – függetlenül attól, hogy rendelkezne-e közvetlenül polgármesterrel – a vállalt feladatok ellátása érdekében további adókat vethetnek ki tagjaikra. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez nem jelent új, pluszbevételt az önkormányzat számára, mivel a kormány csak a feladatot adta át, a megvalósításhoz szükséges forrást csak részben. A már többször hivatkozott devolúciós megállapodások kilátásba helyezik a helyi vállalkozási ingatlanadó (business rate) 100%-ának helyben maradását – egy közösen megállapított szint fölött.¹¹¹ Az egyesült önkormányzatok meghatározott feltételek mellett hitelt is felvehetnek. Végül meg kell említeni, hogy a devolúciós egyezmények szerint az egyesült önkormányzatok hozzáférhetnek az évente 30 millió font felett rendelkező Befektetési Alaphoz. Ezek a rendelkezések jelentős mértékben változtathatnak a helyi önkormányzat és a helyi gazdaság között 1990. április 1-je, a Thatcher-csomag hatályba lépése óta fennálló torz kapcsolatokon. Azóta ugyanis a helyi önkormányzatoknak nincs hatásköre a vállalkozások adóztatására, így a „gazdaság helyben szennyez, de nem fizet” (Kecső, 2015). Másként szólva ez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak nincs módjuk arra, hogy a helyi adópolitika alakításával növeljék a helyi gazdaság teljesítményét, illetve a helyi adóbevétellel ellensúlyozzák a negatív külső gazdasági hatásokat.

Az egyesült önkormányzatok valójában tehát a közös működést biztosító jogi keretekkel ruházzák fel a városrégiókat, mindazon elemek végrehajtása, koordinálása és legitimálása érdekében, amelyekről a városi megállapodások és az LEP-ek keretében megegyezés született. Jelenleg azonban nem világos, milyen intézményi és adminisztratív kapacitá-

109 Kecső Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. MTA Law Working Papers 2015/2, MTA Budapest. 2017. április 20-i megtekintés http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf, p. 43.

110 A tanácsi adó (council tax) alapvetően vagyronadó, amelynek megállapítása a lakás értékéből indul ki. A tanácsi adót tartalmazó határozat neve a „council tax bill”.

111 A „business rate” valójában a üzlethelyiségek után fizetendő adó, a hatóság számolja ki, végső összege függ a helyiség méretétől, helyétől.

sokra és anyagi erőforrásokra lesz szükség az átruházott feladatok megvalósításához, beleértve a közvetlenül választott polgármesteri hivatal megszerveződését és működését.

Végezetül szólni kell arról, hogy a LEP-ek, a városi megállapodások és az egyesült önkormányzatok térbeli lehatárolásáról, illetve egymáshoz való viszonyáról¹¹². A valóságban a három kezdeményezés meglehetősen változatos formában létezik, ami összhangban van az aszimmetrikus devolúció elvével, valamint praktikus megoldást kínál annak végrehajtására. Példaként említhető, hogy a Nagy-Manchester városrégióban a városi megállapodás, a LEP és az egyesült önkormányzat területe egybeesik, ezzel szemben a korábbi észak-keleti régióban három különböző városi megállapodás, két LEP, és két egyesült önkormányzat működik. Észak-Kelet a térség hét önkormányzatát fogja össze, míg a Tees Valley a régió déli részének öt városi tanácsából áll.

A devolúciós megállapodások

A konzervatív kormány lokalizációs terveivel kapcsolatban számos think-tank és kutatócsoport közölt tanulmányokat és elemzéseket, melyek közül különös jelentőségűnek bizonyultak a Lord O'Neill által vezetett Városfejlesztési Bizottság (City Growth Commission) szakanyagai.¹¹³ Álláspontjuk szerint a helyi térségek számára több hatáskört kell juttatni a helyi gazdaság növekedése (továbbképzés, gyakornoki rendszer, lakásépítés, foglalkoztatás- és vállalkozásfejlesztés támogatás) és a közszolgáltatások reformja (egészségügy és szociális gondozás, gyermekellátás, közlekedés) érdekében. Ehhez újszerű kormányzási módszereket javasolnak. Valamennyi jelentés hangsúlyozza, hogy a hatásköröket az egyesült önkormányzatokhoz kell telepíteni, nem pedig egyesével az önkormányzatokhoz. Eből az is következik, hogy a megnövelt hatáskörök hatékony gyakorlásához erős helyi vezetésre van szükség, amelynek egyik (de nem kizárólagos) eszköze a devolúciós egyezmények által érintett egyesült önkormányzatok közvetlen választása lehet („metro-mayor”). A Bizottság utolsó jelentése megállapítja, hogy sok helyi önkormányzat megértette, hogy a térbeli lehatárolás, annak mérete kulcsfontosságú a közszolgáltatások hatékony működtetése és a stratégiai gazdaságfejlesztés menedzselése szempontjából. Ehhez erős, felelős, az érintett önkormányzatok közötti együttműködést elősegítő kormányzásra és intézményrendszerre van szükség.¹¹⁴ A helyi önkormányzatokat érintő költségvetési megszo-

112 Az egyesült önkormányzatok esetében meg kell említeni, hogy a határok nem léphetik át a kerületek és az önkormányzatok közigazgatási határait, a megyéket viszont igen. A 2016-os törvény eltörölte a megyék erre vonatkozó vétőjogát.

113 Lord O'Neill egyben Nagy Manchester önkormányzat gazdasági tanácsadó testületének a vezetője is.

114 Metro Growth (2014): The UK's Economic Opportunity, 1 Február. 2017. április 20-i megtekintés. <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports/metro-growth-the-uks->

ritásokkal kapcsolatban megállapítják, hogy a hatáskörök helyi szintre történő telepítése a hatékonyság növelésével együtt lehetőséget kínál a kiadások csökkentésére, vagy az egyesült önkormányzatok területén érvényesülő méretgazdaságossági előnyök kihasználása a helyi szintű közpolitikák integrált működtetése révén. Ehhez az államnak a hatáskörökkel együtt forrásokat is át kell adnia, beleértve a helyi adók kivetésének és szabad felhasználásának jogát is.

Az első devolúciós megállapodást 2014. november 14-én a brit kormány és a Nagy Manchester Egyesített Önkormányzat (GMCA) kötötte. A megállapodás lényege, hogy a kormány döntése értelmében számos program és annak költségvetési fedezete közvetlenül az egyesített önkormányzathoz kerül, valamint további programok és költségek átadása várható abban az esetben, ha a GMCA elfogadja a polgármester közvetlen választásáról szóló kormányzati javaslatot.

Manchester, az éltanuló: a „Devo Manc”

A „Devo Manc” előzményei

Aligha meglepő, hogy Nagy Manchester a városrégiókra alapozott devolúció legfontosabb előőrsé. A Nagy Manchestere vonatkozó devolúció (vagy ahogy a helyi és országos közéletben elterjedt: a „Devo Manc”) megvalósulása azonban hosszú folyamat eredményeként jött létre. Annak ellenére, hogy Margaret Thatcher az 1986-os helyi önkormányzati reform részeként eltörölte, a nagyvárosi térség önkormányzatai igyekeztek fenntartani az együttműködést. Ennek egyik legfontosabb, intézményesült formáját a Nagy Manchesteri Helyhatóságok Szervezete (Association of Greater Manchester Authorities, AGMA) alkotta. A New Labour kormányzása alatt, különösen az angol regionalizmus elakadását követően azonban lassan megnyílt a lehetőség a nagyvárosi kormányzás helyreállítására.

Gordon Brown kormánya 2009-ben bejelentette, hogy a GM kísérleti jelleggel megkapja a városrégió jogi státuszát, és még ebben az évben egy átfogó fejlesztési stratégia került elfogadásra (Prosperity For All: Greater Manchester Strategy). A következő évben tematikus szaktanácsadók alakultak, majd a koalíciós kormány 2011-en formálisan is létrehozta a Nagy Manchester Egyesült Önkormányzatot (Greater Manchester Combined

economic-opportunity, Powers to Grow (2014): City Finance and Governance, September. 2017. április 20-i megtekintés. <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports/powers-to-grow-city-finance-and-governance>

Authority, GMCA), valamint a Nagy Manchester Helyi Vállalkozási Partnerséget (Greater Manchester Local Enterprise Partnership). Egy újabb év elteltével pedig már a Manchester Városi Megállapodás (Manchester City Deal) került aláírásra. A gyors ütemű előrehaladást nagymértékben elősegítette a mindenkori manchesteri városvezetés elkötelezettsége a városrégió létrehozása iránt, amelyhez 2010-től erős szövetségest kaptak a Cameron-kormány pénzügyminiszterének személyében. George Osborne határozott célja volt, hogy hatásköröket telepítsen a városokhoz és a városrégiókhoz. A folyamatot tovább erősítették 2013 és 2014 folyamán a különböző kutatóintézetek és think tankok által kiadott tanulmányok, amelyek erőteljesen támogatták a tervbe vett devolúciós megállapodásokat. Különösen nagy hatással volt a már említett Városi Fejlesztési Bizottság tevékenysége, amit a befolyásos közgazdász, Lord O'Neill vezetett, aki maga is manchesteri származású.

Nem sokkal azután, hogy pártja súlyos vereséget szenvedett a 2014 júniusában megtartott európai parlamenti választáson, Osborne elmondta az „Északi Erőközpont”-ról szóló beszédét, amelyben elkötelezte magát, hogy Észak-Anglia kulcsfontosságú városait – Manchester, Liverpool, Sheffield, Hull és Leeds – összekapcsolja jobb vonat- és úthálózatok révén. A gazdasági és egyéb erőviszonyok ismeretében nem volt kétséges, hogy az „Északi Erőközpont” létrehozásában a „Devo Manc”-nak szánták a „faltörő kos” szerepét

A „Devo Manc” tartalma

A „Devo Manc” aláírására 2014. november 2-án került sor George Osborne pénzügyminiszter és a GMCA tíz vezetője között.¹¹⁵ Az elvi kiindulópontot egyrészt az jelentette, hogy a központi kormányzattól való nagyobb függetlenség jobb gazdasági teljesítményt eredményez. Másrészt az elkerülhetetlen megszorítások egyben megteremtik az alapját a közszolgáltatások reformjának végrehajtásához. A „Devo Manc” így kettős, egymástól elválaszthatatlan, és csak együtt megvalósítható célt szolgál: gyorsabb gazdasági növekedést és nagyobb rugalmasságot a közszolgáltatások reformja érdekében. A fentiek sikere egyúttal hozzájárul a helyi lakosság közéleti aktivitásának erősítéséhez, a közügyektől elfordult, közömbössé vált polgárok érdeklődésének felkeltéséhez. A megállapodás tartalma három fő kérdés köré összpontosítható: egyrészt a kormány által átadott hatáskörök, másrészt azok finanszírozása, harmadrészt pedig a végrehajtás, illetve a helyi kormányzás intézményrendszere és működése.

115 A Nagy Manchester Egyesült Önkormányzat tagjai: Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan.

Az átadott hatáskörök megoszlanak a GMCA és a majdani, közvetlenül választott polgármester között, amely egy mintegy 9 milliárd font decentralizált felhasználását jelenti (igaz, ebből 6 milliárdot az egészségügyi és szociális ellátás feladatainak ellátására kell fordítani).

A GMCA hatáskörei a vállalkozások támogatására és a növekedés előmozdítására (17 millió font), a szak- és továbbképzésre, a gyakornoki rendszer működtetésére (620 millió font), valamint egyes közszolgáltatások reformjának elősegítésére (536 millió font) terjednek ki. A foglalkoztatás növelését szolgálja a kormány által 2011-ben létrehozott Foglalkoztatást Segítő Gyakornoki Alap (The Apprenticeship Grant for Employers), amely felett a devolúciós megállapodás értelmében szintén a GMCA rendelkezik. A jóléti rendszerek terén a GMCA lehetőséget kapott, hogy részt vegyen a Munkaügyi és Nyugdíjügyi Minisztérium által irányított munkaerő-piaci beilleszkedést segítő programban (Work Programme).

A közvetlenül választott polgármester az alábbi hatáskörök címzettje: közlekedés, tervezés, lakásügy, rendfenntartás. A közlekedés terén a polgármester a kormánytól többéves konszolidált költségvetési keretet (265 millió font) és ennek megfelelő felelősséget kap a franchise keretében működő autóbusz-szolgáltatások, pályaudvarok, valamint az „okos jegyrendszer” működtetésére. A polgármester felelősségi körébe tartozik a városrégió területi tervezésének és lakásügyeinek irányítása. Ez utóbbi támogatása érdekében a polgármester felel a 300 millió font felett rendelkező Lakásügyi Befektetési Alap (Housing Investment Fund) működéséért. Az átalakított „Earnback” megegyezés lehetővé teszi a GMCA számára, hogy megtartsa a helyi infrastruktúra fejlesztése során képződő kiegészítő adók nagyobb részét (tervezetten mintegy 900 millió font értékben) és egyben visszaforgassa olyan fejlesztésekbe, amelyek számottevő mértékben elősegítik a gazdasági növekedést. Megválasztását követően a polgármester tölti be a rendőrségi és bűnözés elleni megbízott feladatait, amelynek éves költségvetése 650 font.

Ugyanakkor látni kell, hogy a „Devo Manc” nem ad új pénzügyi eszközöket sem a polgármester, sem pedig a GMCA kezébe. Másként szólva az önkormányzatoknak nem jut több pénz, az átruházott hatáskörökhöz a kormány a megvalósításhoz szükséges költségvetési forrásokat ad át, amelyek felhasználásáról a városrégió a helyi igények és adottságok figyelembe vételével, rugalmasan dönthet.

A városrégió irányítására és kormányzására közvetlenül választott polgármesteri funkció jelenti a legnagyobb változást¹¹⁶. A polgármester a GMC döntéshozatali kabinet-

116 A legproblematisabb ügynek a közvetlenül választott polgármesteri pozíció elfogadtatása számított a lakosság többségének ellenérzése miatt. A többség egyszerűen nem akarta, hogy az országos szintű pártpolitika beköltözzék a városházára.

jének tizenegyedik tagjává és egyben elnökévé válik a 2017. májusi választás után. A tíz eddigi tag-önkormányzat mindegyike vezetője saját portfólióval és a hozzá kapcsolódó felelősséggel rendelkezik, támogatják és tanácsokkal látják el a polgármestert. A kabinet ugyanakkor kétharmados többséggel leszavazhatja a polgármester által előterjesztett stratégiákat és módosíthatja a költségvetési tervet.

Az egészségügy és a szociális ellátás devolúciója

A reform jogi kereteit egyrészt a GMCA és a kormány között 2014. november 3-án aláírt devolúciós egyezmény jelenti, ami – sokak meglepetésére – felhívja a városrégiót, hogy készítsen üzleti tervet a egészségügyi és szociális ellátások integrációjára Nagy Manchester területén, a rendelkezésre álló források legjobb kihasználása érdekében. Ezt követte 2015. február 15-én egy szándéknyilatkozat (memorandum of understanding) egyezmény aláírása a GMCA, a kormány, az NHS England, valamint 12 klinikai szolgáltatásvásárló csoport (Clinical Commissioning Groups, CCG), valamint 15 NHS-ellátó részvételével.¹¹⁷

Másrészt a 2016 januárjában elfogadott, a városokra és helyi önkormányzatokra vonatkozó devolúciós törvény (The Cities and Local Government Devolution Bill) leszögezte, hogy a szakminiszter és az NHS England szabályozási és ellenőrzési funkciói megmaradnak, továbbá részletezi azokat a standardokat, amelyeket az ország egész területén érvényesíteni kell.¹¹⁸

Mindezek alapján az egészségügyi és szociális ellátás devolúciója kiterjed a rendszer egészére, ami magában foglalja a sürgősségi és alapellátást és szociális gondozást, a mentális egészségügyet, a közösségi szolgáltatásokat és a közegészségügyet. Amint már korábban említettük, a feladatok ellátására a kormány 6 milliárd font felhasználását biztosítja a város-régió számára. Fontos leszögezni, hogy nem jött létre a Nagy Manchester egészségügyi és szociális ellátását biztosító közös költségvetés, sem pedig új egészségügyi szolgáltató rendszer, minden az NHS részeként működik.¹¹⁹ Nincs tehát szó többletforrások bevonásáról, a meglévőket kell hatékonyabban felhasználni.

117 A Nagy Manchester Egészségügy és Szociális Ellátás devolúciójáról szóló megegyezési nyilatkozatban (Greater Manchester Health and Social Care Memorandum of Understanding) a kormány beleegyezett, hogy közös egészségüggyel és szociális ellátással foglalkozó testületet hoznak létre Nagy Manchester térségében. Ez lehetővé tenné közös döntéseket meghozatalát a Nemzeti Egészségügyi Rendszer (NHS) és a helyi önkormányzatok között.

118 Részletesen: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpga_20160001_en.pdf. 2017. április 20-i megtekintés.

119 Az egészségügy irányítását 1948-tól az Országos Egészségügyi Szolgálat (National Health Service,

A klinikai szolgáltatásvásárló csoportok (Clinical Commissioning Groups, CCG) és a helyi önkormányzatok feladatai és forrás felhasználási felelőssége a devolúciót követően is megmarad.¹²⁰ A devolúció valójában erősíteni kívánja a 2012-es egészségügyi törvény által szorgalmazott erőteljes klinikai és multiprofessionális szemléletet, az integrált ellátási formák és koordinált szolgáltatások bevezetését, ami a betegek, az ellátók és közösségek erőteljes bevonását szorgalmazza a szolgáltatások szervezésébe és ellátásába.¹²¹ A törvény azt a felfogást tükrözi, amely – legalábbis Anglia területén – elveti az „egy kaptafás” megoldásokat, ezzel szemben lehetővé teszi a helyi igényekre szabott, rugalmas szolgáltatások kiépítését.

A megvalósítás a 2015 februárjában aláírt szándéknyilatkozat alapján készült stratégiai fenntarthatósági terv alapján történik.¹²² A megvalósításért a Nagy Manchester Egészségügyi és Szociális Ellátás Partnerségi Testület (Greater Manchester Health and Social Care Partnership Board) felelős.¹²³

A Devo Manc szerepe úttörő jelentőségű az egészségügy és a szociális ellátás devolúciójának folyamatában. Ugyanakkor még számos kérdés vár válaszra: vajon az új döntéshozatali szint bevezetése nem jelent-e újabb többletterhet a városrégió már most túlterhelt, komplex rendszere számára, hogyan biztosítható a rendszer fenntartható finanszírozása. Az is felmerül, hogy a Devo Manc valójában a sok sebből vérző NHS átalakításának trójai falova, ami mögött egy új, országos szintű üzleti modell bevezetésének a szándéka húzódik meg. Végül pedig nem zárható ki az sem, hogy a brit kormány valójában az egészségügyben zajló folyamatos válságkezelés politikai költségei akarja áthárítani az önkormányzatokra.

Emellett a „Devo Manc” egészségügyi és szociális fejezete is magán viseli a brit devolúció egyenkénti megoldásokon alapuló, aszimmetrikus természetét. A kormány által megszabott határidőig (2015. szeptember 4.) beérkezett 38 devolúciós kérelem közel fele fejezte ki az igényét az egészségügy és a szociális gondozás valamilyen mértékű

NHS) látja el. Az NHS-nek mind a négy országrészben saját szervezete működik, pl. NHS England.

120 A CCG-k 2013. áprilistól átvették az NHS alapellátási trösztök feladatait, és a háziorvosok irányítása alatt működnek. Mivel az angliai háziorvosok csak a CCG-k keretein belül praktizálhatnak, a háziorvosok jelentős szerepet kapnak annak eldöntésében, hogy az egészségügyi alapellátás vásárlására szolgáló pénzalapokat hogyan költik el.

121 Health and Social Care Act 2012. 2017. április 20-i megtekintés www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/7/contents/enacted.

122 GMCA (2015): Taking charge of our Health and Social Care in Greater Manchester. The Plan. Final Draft. December. [6_GM_Strategic_Plan_Update_report_1.pdf](#)

123 Tagjai: a GMCA-t alkotó tíz önkormányzat, a 12 CCG, 15 NHS ellátó, az NHS England, továbbá az elsődleges ellátást nyújtó intézmények, a betegszervezetek, és a harmadik szektor képviselői, a tűzvédelmi és katasztrófavédelmi szervek képviselői, valamint a rendőrségi és bűnüldözési megbízott hivatala.

devolúciója iránt. A városrégiók által megfogalmazott igények jelentősen különböztek egymástól az átvenni kívánt szolgáltatások jellegében és számában. Voltak, akik csak egy hosszabb tárgyalási folyamat eredményeként kívánják bevezetni a devolúciót (mint például az észak-keleti egyesült önkormányzat, vagy a liverpooli városrégió), London saját fejlesztésű kísérleti programokban gondolkodik, Sheffield pedig egyáltalán nem kíván élni a lehetőséggel.

Kihívások, megoldandó problémák

A „Devo Manc” körül két fő kritika fogalmazódott meg: egyrészt a demokratikus legitimáció, az átláthatóság, és az ellenőrzés hiánya, másrészt az, hogy a devolúció valójában arra jó, hogy elfedje a kormányzat által bevezetett, az önkormányzatokra háruló költségvetési megszorításokat.

Ami az első kritikát illeti, való igaz, hogy az előkészítés a kormányzati és városházi elitek titkos tárgyalásai során zajlott. Jól mutatja ezt, hogy az ideiglenes polgármestert is zárt ajtók mögött választották a tíz érintett önkormányzati vezető bevonásával, miközben az ideiglenes polgármesternek komoly befolyása és szerepe van (el kell adni és ösztönözni a devolúciós megállapodást) a „Devo Manc” első szakaszának végrehajtására és az esetleges „finomhangolásokra.”

Az érintett döntéshozókkal készített interjúk arról tanúskodnak, hogy sokan tartanak attól, hogy egy nyílt társadalmi vita esetén könnyen kicsúszhat kezükből az irányítás, és végül olyan helyzet alakul ki, ami már nem lesz elfogadható a kormány számára. Ezeket a féltelmeket az is táplálja, hogy a helyi állampolgárok nem látnának szívesen új politikai szempontok és erőviszonyok alapján létrehozott hivatalokat és intézményeket. Ezt az is mutatja, hogy 2012 májusában, Manchesterben megtartott népszavazáson az állampolgárok többsége, 53,2%, 46,8% ellenében elutasította a polgármester közvetlen választásának lehetőségét.

A megoldást a részvételi demokrácia, az átláthatóság, a társadalmi részvétel és a konzultációk feltételeinek kialakítása jelentheti. Ennek sikerességét majd a 2017 májusában történő polgármester-választáson lehet lemérni.

A második kritika arra irányul, hogy a kormány valójában a megszorítások hatásait akarja szétteríteni, és a felelősséget – részben – a városrégiókra hárítani. Ezt azzal indokolják, hogy a tíz önkormányzat kiadásokra fordítható forrásai 2010–11 óta jelentősen csökkentek. Ezzel az önkormányzati vezetők azt állítják szembe, hogy mivel a megszorítások elkerülhetetlenek, ezért két választásuk van. Vagy együtt élnek a folyamatos megszorításokkal vagy átvesznek az államtól hatásköröket, de cserébe olyan eszközökhöz jutnak,

amelyek elősegítik a helyi gazdaság fejlődését, és a közszolgáltatások helyi igényeknek megfelelő fejlesztését. A második opciót választották.

Mindenesetre a „Devo Manc” mérföldkönek tekinthető az angol területi kormányzás és közigazgatás átalakításában. Mindez három tényező találkozásának köszönhető: a gazdasági megfontolások, politikai számítások, valamint a GM területén korábban is meglévő együttműködések örökségének együtthatójának. A „Devo Manc” azonban nem jelent univerzalisztikus, mindenki által követendő modellt, az egyes devolúciós intézkedések, bár mutatnak közös vonásokat, mégis inkább a helyi igényeket, valamint a politikai érdekérvényesítés mértékét tükrözik. Ezzel együtt pozitív üzenetet hordoz a decentralizáció és a helyi autonómiák hívei számára a megnövelt hatáskörök és az ígért fiskális devolúció (helyi adók feletti rendelkezés) formájában. Másrészt komoly aggodalmakat kelt a helyi szintű „demokratikus deficit”, a megállapodások túlságosan is „elitista” jellege, valamint az a feltételezés, hogy a városrégiók helyzetbe hozása, a területi devolúció meghirdetése csupán a figyelemelterelés és egyben a felelősségáthárítás eszköze a helyi önkormányzatokat különösen sújtó folyamatos megszorítások időszakában.

Devolúciós megállapodások a 2015-ös parlamenti választások után

A 2015-ös választási kampányban valamilyen formában minden párt elkötelezte magát a devolúció helyi szintjére történő kiterjesztése mellett. A májusban megtartott parlamenti választások után hatalomra került konzervatív kormány tovább finomította a városrégiók bevezetése irányában tett eddigi lépéseket. A választást követően George Osborne pénzügyminiszter május 14-i beszédében bejelentette, hogy szeptember 4-i határidővel bármelyi térség benyújthat pályázati formában javaslatokat további hatáskörök átruházására. Ennek során 38 pályázat került benyújtásra.

A devolúciós egyezmények alapján a már meglévő egyesült önkormányzatok további kötelezettséget vállalhatnak, amennyiben beleegyeznek abba, hogy közvetlenül választanak polgármestereket az egyesült önkormányzatok élére. Fontos megjegyezni, hogy a vállalható kötelezettségek köre jelentősen kibővült, közvetlenül a konzervatív kormány ismételt hatalomra kerülését követően.¹²⁴ Nagy Manchester esetében (ismét az első városrégió, ahol éltek az új lehetőséggel) a leendő megválasztott polgármester vezeti az egyesült önkormányzatokat, gyakorolja az elnöki jogkört az üléseken, továbbá hatásköröket és feladatokat adhat át az egyesült önkormányzatot alkotó tíz városi tanács vezetőjének.

124 A teljesség igénye nélkül: gazdaságfejlesztés, városok megújítása, közlekedés, szakképzés, egészségügy és szociális ellátás integrációja, gyermekjóléti szolgáltatások, földhasználat és területi tervezés, egyes rendőrségi és bűnüldözési hatáskörök átvétele, tűz- és katasztrófavédelmi feladatok ellenőrzése.

A folyamat tartósságát mutatja, hogy 2015 tavaszán a devolúciós megállapodások kiterjedtek Leedsre, Cornwallra és Nagy-Manchesterre, összesen pedig Sheffieldre, Észak-Keletre, Tees Valleyre, Liverpoolra és West Midlandre 2016 tavaszán pedig Greater Lincolnshire-re és East Angliára, Nagy-Manchesterrel pedig 2016 márciusában már az ötödik megállapodás kötött meg.¹²⁵

Annak ellenére, hogy a devolúciós megállapodások keretében beérkező pályázatok jelentős része magában foglalja az egyesített önkormányzat megalakítását, ez valójában nem kötelező. Hasonlóképpen, a kormány semmilyen formában nem deklarálta, hogy az egyesített önkormányzat – akár rendelkezik közvetlenül választott polgármesterrel, akár nem – előfeltétele volna a devolúciós megállapodásoknak.

A devolúciós egyezmények végeredményben nagyon hasonlítanak a kétoldalú városi megállapodásokhoz. Az egyesített önkormányzatok további hatásköröket és azok gyakorlásához széles körű, többféle jogcímen és csatornán keresztül érkező anyagi erőforrásokat kapnak, amelyeket a kormány az átláthatóbb és hatékonyabb felhasználás érdekében egy közös kasszába (single pot) irányít (National Audit Office, 2016). A 2016 márciusában elfogadott költségvetés szerint a kormányzat kinyilvánította, hogy 2016–2017 és 2020–2021 között 2,86 milliárd fontot tesz a közös kasszába, ami az első hat devolúciós megállapodás költségeit fedezi. A kassa három részből áll: a kiegészítő befektetési alapokból (860 millió) a helyi fejlesztési alapból (1.04 milliárd), valamint a decentralizált közlekedési támogatásból (960 millió). A kormány célja, hogy idővel a jelenlegi ágazati források is a közös kasszába kerüljenek. Ehhez kapcsolódik az a célkitűzés is, ami a devolúciós egyezményekben érintett egyesült önkormányzatok számára lehetővé teszi a helyi ingatlanadó emelését, illetve annak részbeni vagy teljes helyben maradását.¹²⁶

Ezen belül azonban minden devolúciós megállapodás egyedi vonásokat mutat. Vannak, amelyek a hatáskörök teljes átruházásáról és a specifikus programok finanszírozásáról szólnak; mások a kormányzat elkötelezettségéről szólnak arra vonatkozóan, hogy együttműködnek a helyi térségekkel a jövőbeni szorosabb együttműködés lehetőségeit; megint mások közös üzleti terv vagy stratégia kidolgozását határozzák el, ami körvonalazza egy-egy adott közpolitika problémáinak közös felmérését és kezelését. Eből az is következik, hogy a kormányzat elvetette az uniformizált (one size fits all) megol-

125 A 2016. március 31-ig megkötött devolúciós egyezményekről részletes áttekintést ad a Helyi Községek és Önkormányzatok minisztere által benyújtott, 2015–16-ra vonatkozó jelentés. Ezzel kapcsolatban jelezni kell, hogy Theresa May kormánya felmondta az East Angliával kötött egyezményt, amelynek helyére a 2017 márciusában elfogadott, Cambridgeshire- and Peterborough- egyezmény lépett. (Department for Communities and Local Government, 2016).

126 A 2016-os költségvetés rögzíti, hogy Nagy-Manchester és a liverpooli városrégió kísérleti jelleggel a beszedett teljes vállalkozási ingatlanadó felett szabadon rendelkezhet.

dásokat, ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy minden térségnek a saját útját kell járnia, a saját igényei és prioritásai szerint. A devolúciós megállapodásokban szereplő hatáskörök két nagy csoportra oszthatók: egyrészt a megnövelt helyi ellenőrzés a helyi gazdaság felett, továbbá az oktatás, szakképzés, munkanélküli-támogatás és üzleti támogatás egyesített kezelése, másrészt a helyi közszolgáltatások reformja. Számos javaslat fogalmazódott meg a fiskális devolúció bevezetésére, ami magába foglalja a kiegészítő adóztatás jogát, vagy nagyobb ellenőrzést a helyi adók elosztásában.

A tervbe vett devolúciós megállapodások végrehajtásához szükséges eljárások is különböznek. A teljes körű hatáskör átruházáshoz parlamenti döntésre van szükség, de az egyes programok indításához és a hozzá tartozó költségvetés biztosításához a kormányzati döntés is elegendő. Ezért a megállapodások végrehajtása a 2015–2020-as parlamenti időszakra marad. Például, Nagy-Manchester már hatáskörrel rendelkezik a foglalkoztatást szolgáló gyakornoki alap, valamint a lakásépítést célzó befektetési alap felett, tovább Cornwallal együtt 2016. április 1-jétől a kohéziós politika közreműködő szervezetének intézményi (intermediate body) funkcióit látja el.

Majdnem minden devolúcióra irányuló kérelem jelzi a kormányzat által elvárt eredmények teljesítését, valamint a helyi térségek erős elkötelezettségét az üzleti szellemiség iránt; mindez lényeges feltétele a megállapodások megkötésének. Általánosságban a megállapodásokat egyrészt erős elkötelezettség jellemzi a kormányzat részéről a közös munka irányába, másrészt a helyi testületek komoly erőforrásokat mozgósítanak a célok megvalósítására.

A devolúciós megállapodások mellett a konzervatív kormány ösztönzi a régióhatárokat átlépő területi társulások létrehozását. Ennek legfontosabb elemét az észak-angliai térség egészét átfogó „Északi erőmű” (Northern Powerhouse) jelenti, de hasonló kezdeményezés a Kelet- és Nyugat-Midland térségét integráló „Midland motorja” (Midlands Engine), ami 11 LEP-et foglal magába.

Az Északi Erőmű mint régiók feletti kezdeményezés fontos előzményének tekinthető a 2004 és 2011 között működő Északi útvonal (Northern Way) program. A Program ugyan nem rendelkezett forrásokkal és kellő hatalmi erőforrásokkal, de mégis komoly ösztönzést jelentett egy együttműködésen alapuló transzregionális politikai kultúra kialakulása felé. Mindez összhangban van az OECD ajánlásával, amely szerint az igazi verseny globális természetű; ezért a szomszédos térségek együttműködésre vannak ítélve: más szóval, együttműködés a versenyképességért.

Mindezek alapján nem meglepő, hogy az angol területi közép szint átalakítását heves politikai viták övezik, mind a lehatárolás, mind a feladatok ellátásához szükséges intézményi struktúrák kialakítása terén. Mivel Nagy-Britanniában nincs írott alkotmány, ezért a

Királyság többszintű kormányzási rendszere korántsem tekinthető statikusnak; éppen ellenkezőleg, olyan folyamatként írható le, amely időről időre a politikai preferenciák és erőviszonyok mentén átrendezi a központi és helyi szintek között húzódó hatásköröket és intézményeket. A területi szintek uniformizált modellje helyett 2010 után főként ad hoc, informális és rugalmas megközelítések jelentek meg, amelyek Anglia különböző részein eltérő kormányzási módokat hoztak létre. A területi kormányzás nézőpontjából a régi és az új területi konfigurációk közötti viszonyrendszer egy sokak által vitatott és képlékeny keretet hoztak létre, ami a Brexit folyamatában és Nagy-Britannia terezett globális szerepvállalásának kialakítása során akár új, további értelmezéseket, narratívákat és gyakorlati megoldásokat generálhat.

Következtetések

Az angol regionalizáció időszaka a Munkáspárt 2010-es választási vereségével minden bizonnyal jó időre véget ért. Kétségtelen, a Munkáspárt is csak félszívvel vállalta fel a területi középszint ilyen módon történő kiépítését, a konzervatívok pedig kezdettől fogva ellenzték, vele szemben pedig következetesen a helyi, lokális terek megerősítését és fejlesztését hirdették. Már a New Labour utolsó kormányzati éveiben megerősödött az „új lokalizáció” programja, ami a városrégiók kialakításában vélte felfedezni a tér „újraszabását”. A poszt-regionális vákuumban a nagyvárosi térségek alkalmasnak tűntek arra, hogy a közigazgatási és funkcionális térségek integrálásával megfeleljenek az globalizációs környezet versenyképességi kihívásainak, valamint a stratégiai tervezés és a hatékony szolgáltatás-ellátás követelményének. A lokalizáció mint a devolúció legújabb szakasza, olyan kormányzat által vezérelt folyamatnak tekinthető, amelynek középpontjában hatalmi erőforrások átadása áll, ám a megvalósítás végeredményben a regionalizáció új formájaként annak nagyvárosokra alapozott, kaleidoszkópszerűen színes kavalkádját hozza létre.

A 2010 utáni konzervatív-liberális kormány ezzel összhangban a régiókkal szemben a helyi, lokális szintet, azon belül is főleg a városrégiókat jelölte meg a közpolitikák integrálásának és megvalósításának ideális terepéül. Ez azonban semmiképpen nem jelentette a probléma megoldást, mivel a Cameron-kabinet ugyan a városokat és szélesebb környezetüket (lényegében a funkcionális várostérségeket) állította az „angol devolúció” középpontjába, de azt különböző formákban és mechanizmusokkal (LEP, városokkal kötött megállapodás, egyesült helyhatóságok devolúciós megállapodás, közvetlenül választott „metro mayor” polgármesterek) kívánta megvalósítani. A kiindulópont az volt, hogy az angol területi középszint átalakítása során meg kell tartani a devolúció aszimmetrikus, az „egyenkénti megközelítésen” alapuló, de egyben rugalmas, és az érintettek számára kellő

mozgásteret biztosító karakterét. A központi kormány és a helyi önkormányzatok közötti megállapodások alapját a fejlesztési tervek alkotják. Ezekben a kormány – az új területpolitikai paradigmának megfelelően – elvetette az uniformizált (one-size-fits-all) megközelítést, ehelyett kifejezetten ösztönözte a helyi igényekre és lehetőségekre szabott megoldásokat.

A 2015-ben újrászó (de a liberálisokra, mint koalíciós partnerre már nem szoruló) konzervatívok számára változatlanul megoldandó kérdés a területi közép szint helyzetének rendezése, amelynek kereteit az északi és déli térségek között húzódó fejlettségbeli különbségek, az uniós támogatásokat fokozatosan kivezető BREXIT-hatás, valamint az ezzel összefüggésben ismét napirendre került skót függetlenség, illetve a potenciális ír egyesülés alkotja.

A jelen tanulmány elsősorban azt kívánta érzékeltetni, hogy az angol devolúció során egymásra épül a kormányzati megszorító intézkedések részben ellensúlyozni kívánó decentralizáció, az egymással is versengő elképzelések a térségi struktúrák újragondolásáról, valamint a politikai devolúció brit megvalósításának „egyenkénti megközelítésre” épülő, aszimmetrikus öröksége. Az angol devolúciónak ebben a „többrétegű tortában” (marble cake) kellene elérni a közkiadások csökkentését, keresztülvenni a közszolgáltatások reformját, ösztönözni a térségi adottságokra építő versenyképességet.

A 2010 utáni konzervatív kormányok komoly erőfeszítéseket tettek a hatáskörök, a felelősség és az erőforrások decentralizációja érdekében. Mindez abból a felismerésből fakadt, hogy a túlzott centralizáció fenntarthatatlan, helyette a devolúció rugalmasabb, megengedőbb formájára van szükség. Az adminisztratív devolúció megvalósításához a központi kormány jóváhagyása szükséges, de az ennek előfeltételeként benyújtott tervek s pályázatok a helyi önkormányzatok igényeit tükrözik.

A kormányzat kifejezetten kerülte az uniformizált megoldásokat, és nemcsak tudomásul vette, hanem egyenesen ösztönözte a helyi adottságok figyelembevételét. Az alapelve a közigazgatási és funkcionális határok szorosabb integrációja, és a nagyvárosi térségen belül a együttműködések ösztönzése. Erősíteni kívánja a demokráciát és az átláthatóságot a közvetlen polgármester-választás bevezetésével.

Mindezek ellenére az angol devolúciónak több, ma még nehezen belátható következménnyel kell szembenézni. Először is, a politikai devolúció folyamatából ismerős „egyenkénti megközelítés” azt eredményezte, hogy nem tisztázott sem a LEP-ek, a városi egyezmények, az egyesült önkormányzatok és a devolúciós egyezmények viszonyrendszere, sem az érintett minisztériumok tevékenységének kormányzati szintű koordinációja. Más szóval nem lehet tudni, hogy vizsgáljuk a gyakorlatban az „egykaptafas megoldások” helyébe lépő alternatíva. Másodsorban, az is kétséges, hogy milyen mértékben tekinthető köve-

tendő mintának a kétségtől sikeres „Devo Manc” a többi városrégió számára. A kormányzat által kialakított „jutalmazási rendszer” azt is jelentheti, hogy végeredményben csupán néhány privilegizált helyzetbe kerülő városrégió részesedik a „többsebességes devolúció” előnyeiből. Mindez nem a kiegyensúlyozott területi fejlődés irányába hat, hanem a meglévő gazdasági és társadalmi különbségek elmélyítését eredményezi. Harmadrészt pedig bizonytalanságot kelt a helyi önkormányzatokat különösen érzékenyen érintő költségvetési megszorítások és a lokalizációs folyamat egyidejű megvalósítása, ami számos önkormányzat számára úgy tűnik, hogy a szoros feltételekhez kötött devolúcióval járó előnyök korántsem ellentételezik a megszorító intézkedések negatív hatásait.

A jelen tanulmány lezárásával szinte egy időben, 2017. május elején választják meg a devolúciós egyezményt kötött egyesült önkormányzatok polgármestereit. A közvetlenül megválasztott „metro-mayor” olyan hatalmi jogosítványok birtokába kerül, ami lehetővé teszi, hogy a városrégió egészére kiható, stratégiai jelentőségű döntéseket hozzon. A polgármesterek hatásköre különböző lesz, összhangban a devolúciós egyezmények sokszínűségével. Az „angolkérdés” adminisztratív devolúciójának lényeges eleme, hogy a „metro-mayor” belépésével egy új kormányzati szint jön létre, ami – ma még nehezen látható – koordinációs mechanizmusok kiépítését teszi szükségessé „lefelé” az egyesült önkormányzatok vezetőit tömörítő kabinettel, a tag önkormányzatok polgármestereivel, képviselőtestületeivel, és legalább annyira „felfelé”, az ágazati minisztériumok irányába.

Az angol devolúció kibontakozása jelenleg is heves viták keretében áll, amelyek során még nem alakult ki konszenzus a tér optimális lehatárolásával és a megfelelő intézményi struktúrákkal, illetve az egyes szintek egymáshoz való viszonyával – összességében a többszintű területi kormányzás kibontakozásával – kapcsolatban. A lassan kibontakozó Brexit-hatás, a 2017. májusi közvetlen polgármester-választások, a May-kormány által meghirdetett előrehozott parlamenti választás azt sugallja, hogy még hosszú idő kell az angol közigazgatás többszintű rendszerének konszolidálásához és az angol devolúció adminisztratív rendszerének finomhangolásához.

Felhasznált irodalom

- Bogdanor, Vernon (1999): *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford
- Bulpitt, Jim (1983): *Territory and Power in the United Kingdom. An interpretation*. Manchester University Press
- Cabinet Office and Deputy Prime Minister's Office (2013): *Collection City Deals*, 5 July. 2017. április 20-i megtekintés. <https://www.gov.uk/government/collections/city-deals>
- Colomb, Claire and & Tomaney, John (2016): *Territorial Politics, Devolution and*

- Spatial Planning in the UK: Results, Prospects, Lessons, Planning Practice & Research, 31:1, 1-22,p
Conservative Party Manifesto (2010). 2017. április 20-i megtekintés.
http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lewres.pdf
- Department for Communities and Local Government (2016): Secretary of State's Annual Report
on Devolution 2015-16. Presented to Parliament Pursuant to Section 1 of the Cities and Local
Government Devolution Act 2015 . 2017. április 20-i megtekintés.
<https://www.gov.uk/government/publications/devolution-annual-report-2015-to-2016>
- Egedy Gergely (2014): Anglia az Egyesült Királyságban: az angol identitás és az „angolkérdés”. Kül-
ügyi Szemle, XIII. évfolyam/2014.2. szám, pp. 35-51.
- Etherington, David and Jones, Martin (2016): The city-region chimera: the political economy of
metagovernance failure in Britain. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2016,
9, pp. 371-389.
- Fejes Zsuzsanna (2013): Határok nélkül? A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatá-
si környezete Európában és Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kaiser Tamás (2012): Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban. Megválaszolatlan kérdések, új
kihívások. Gondolat Kiadó, Budapest
- Kenealy, Daniel (2016): A Tale of One City: The Devo Manc Deal and Its Implications for English
Devolution. The Political Quarterly, Vol.87, No. 4., October-December, pp. 572-581.
- Leese, Richard, Sir (2016): Brexit implications for Greater Manchester and internationalisation.
Report. Joint Manchester Combined Authority&Agma Executive Board Scrutiny Pool, 9
September
- Lord Heseltine (2012): No Stone Unturned in Pursuit of Growth. 2017. április 20-i megtekintés.
<http://www.nwueu.ac.uk/NWUEU/PDFs/Heseltine%20no-stone-untuned-in-pursuit-of-growth.pdf>
- Nagy Gábor Dániel (2005): A devolúció és az angol regionalizmus. In: Pálné dr. Kovács Ilona
(szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA, Budapest. 173-199.
- National Audit Office (2016): Local Enterprise Partnership. Department for Communities and Lo-
cal Government, 23 March. 2017. április 20-i megtekintés.
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Local-Enterprise-Partnerships.pdf>
- National Audit Office (2016): English devolution deals. Department for Communities and Local
Government, 18 April <https://www.nao.org.uk/report/english-devolution-deals/>
- Pike, Andy, Kempton, Luise, Marlow, David, O'Brien, Peter and Tomaney, John (2016):
Decentralisation: Issues, Principles and Practices. CURDS, Newcastle University: Newcastle
upon Tyne:10
- Royal Town Planning Institute (RTPI) Research Report (2015): Planning for Growth: The Role of
Local Enterprise Partnerships in England. Final Report, July. 2017. április 20-i megtekintés.

http://www.rtpi.org.uk/media/1400949/rtpi_research_report_planning_for_growth_final_report_9_july_2015.pdf

Shaw, Keith and Tewdr-Jones, Mark (2016): „Disorganised Devolution”: Reshaping Metropolitan Governance un England in a Period of Austerity. Raumforsch Raumordn, DOI 10.1007/s13147-016-0435-2

Soós Edit (2015): New modes of governance. In: Robert Wiszniowski-Kamil Glinka (eds.): New Public Governance in the Visegrád Group (V4). Torun: Wydawnictwo Adam, pp. 35-49., p. 3

Szarvák Tibor: Híd szerepben a közszolgáltatás. In: Tamás János–Popp József: Baranyi Béla 70.: A kapocs. Debrecen: Debreceni Egyetem, Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar; Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, 2016. pp. 276–282.

The Labour Party Manifesto (2005). 2017. április 20-i megtekintés.

<http://www.politicsresources.net/area/uk/ge05/man/lab/manifesto.pdf>

Your Region, Your Choice (2002): Revitalising the English Regions. Department for Transport, Local Government and the Regions, Crown. 2017. április 20-i megtekintés

<http://www.communities.gov.uk/documents/regeneration/pdf/151228>

Csider László:

Az önkormányzati lakásgazdálkodás múltja, jelene és jövőbeli perspektívái, különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban

Bevezetés

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) 13. § (1) 9. pontja a lakás- és helyiséggazdálkodást helyben biztosítandó közfeladatként ellátható helyi önkormányzati feladatként határozza meg. A rendszerváltás előtt még az állam – benne a tanácsok – egyik kiemelt feladataként ellátott lakáspolitikai alakulása éles vargabetűket írt le az elmúlt 27 év folyamán. Az államnak a lakáspiacról történő kivonulása 1990 előtt még kevésbé látványos (lehetőség a tanácsi bérlakások megvásárlására), majd 1990 után már határozott módon zajlott le. Miközben az 1980-as évekre lecsökkent az állami bérlakásépítés korábban, az 1960–1970-es években csúcsra járatott üteme, már ekkor jelentkezett a meglévő, elsősorban városi, nagyvárosi lakásállomány (különösen a panelépületek) esetében tapasztalt állagromlás. Mivel gyakorlatilag már 1969 óta létezett az állami bérlakások megvásárlásának a jogi lehetősége, így a rendszerváltozásig az érintett egykori lakásállomány közel 35–40% része valamilyen piaci tranzakció révén került a benne lakók tulajdonába – ily módon az akkori statisztikák alapján való feltételezések szerint 1990-re már mintegy 80–100 ezer lakás került ki az állami (tanácsi és egyéb állami vállalati, intézményi) tulajdonú lakásállományból. (Székely Gné, 2001) Az állami tulajdonú lakások magánkézbe történő eladása, privatizációja a rendszerváltás utáni években gyorsult fel, és 1994–1995-re érte el a csúcspontját. A folyamat volumenének meggyorsítására szolgált az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, amely révén a helyi önkormányzatok – mint a korábbi tanácsok jogutódai, és az egykori tanácsi bérlakások új tulajdonosai – a tulajdonukban lévő bérlakások felgyorsított magánosításába kezdtek piaci (legalább az ingatlan valós értékén) vagy szociális (a már bentlakó bérlők számára kedvezményes nyomott árakon történő) alapú magánosításába. Az 1990-es évek második felében, habár lassuló ütemmel, de tovább zajlott az önkor-

mányzati tulajdonú bérlakások privatizációja, és az évtized végére elmondható volt, hogy a rendszerváltás utáni évtizedben ily módon magántulajdonba került lakások megközelítőleg 48%-a a fővárosban történt. (Székely Gné, 2001) Az ingatlanviszonyok radikális megváltozása mellett a másik lakáspolitikai tekintetben kiemelt mozzanat az állam, majd az önkormányzatok direkt kivonulását követő jelentős mértékben meghatározóvá váló szektorális állagromlás volt. Az új lakók jelentős része már nem rendelkezett a felújítási-, korszerűsítési munkálatokhoz szükséges forrásokkal, ez szűk évtizeden belül kikényszerítette az állam „kényszerű visszatérését” a lakáspiacra. Ez olyan komplex – időnként akár erőteljes politikai indíttatású – központi kormányzati lakáspolitikai intézkedéscsomagokat indukált az ezredforduló után, mint az új és használt lakások megvásárlásához kötött kedvezményes állami kamattámogatások, vagy az időközben jelentősen leromlott panelállomány felújítását megcélzó, az állam, az önkormányzatok és a lakóközösségek közös finanszírozására épülő „panelprogram”. Ide sorolható továbbá az elmúlt évek egyik szakpolitikai slágertémáját is szolgáló, új és használt lakások vásárlására fordítható Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK) elnevezésű egyösszegű, vissza nem térítendő lakáscélú támogatási rendszer bevezetése.

Az állam elmúlt évtized során aktivizálódott szerepe mellett nem szabad elfeledkezni a helyi önkormányzatok kezében maradt beavatkozási eszközökről sem, legyen az helyi ingatlan- és helyiséggazdálkodás, lakásbérleti vagy vásárlási megoldások, egyéb finanszírozási mechanizmusok. Ugyanakkor a hazánk települési önkormányzatai között tapasztalható óriási differenciák – kezdve a 100 fős vagy kisebb lakosságú törpefalvaktól egészen a százezres vagy afeletti lakosú megyei jogú városokig, fővárosi kerületi önkormányzatokig – miatt az Mötv.-ben rögzített lakás- és helyiséggazdálkodás feladata eltérő erejű társadalmi és gazdasági, s vele erőforrás-szükségletként jelentkezik a kapcsolódó települési stratégiai döntéshozatal és igazgatási gyakorlat szintjein.

Hazánk közel tízmilliós lakossága a KSH 2011. évi adatai szerint mintegy 4 millió 420 ezer lakásban élt életvitelszerűen. Így egy lakásra átlagosan 2,2–2,3 bentlakó személy jutott, mely nemzetközi összefüggésben átlagosnak tekinthető. A kedvezményes állami kamattámogatásnak, valamint a fokozott kereskedelmi banki szerepvállalásnak köszönhető 2000-es évek lakásépítési boomja – benne a jelentős számú lakásfelújítás – eredményeként a lakások száma növekedett és átlagos műszaki színvonala is emelkedett. Megállapítható, hogy hazánkban mennyiségi lakáshiányról nem beszélhetünk, a lakásállomány minőségi összetétele pedig javult az ezredforduló óta eltelt időszakban. A jelen tanulmány áttekintést ad az elmúlt évtizedek lakás- és lakhatási feltételeinek alakulásáról, a lakáspiac és az állami lakáspolitikai területeiről, szegmenseiről, trendjeiről, majd ezekhez kapcsolva áttekintésre kerül az önkormányzati, különösen Budapest és agglomerációjának, valamint a megyei jogú városok lakáshelyzete.

Lakásállomány és lakhatás Magyarországon, mint kiindulási bázis

A városi, nagyvárosi lakásállományra a XX. század második felében erőteljesen rányomta a bélyegét az ún. „iparosított technológiával épült lakások” megjelenése és elterjedése. Az 1960–1980-as évtizedek folyamán épült lakótelepek a mai napig meghatározó szerepet játszanak nemcsak a lakáshelyzet, de a városok településképi alakulásában is. Maga a megnevezés magába foglalja a paneles, az alagútszalus, az öntöttfalas, a közép- és nagyblokkos valamint a különböző egyéb előre gyártott technológiával épített lakóépületet egyaránt. Az „iparosított technológiával épült” lakóépületekben jelenleg megközelítőleg 800–820 ezer lakás található, ezen belül pedig kifejezetten a panelszerkezetű épületekben 508 ezer. Ezen épületállomány általános jellemzője, hogy a szerkezetek energetikailag alacsony hatékonyságúak, gépészeti rendszereik leromlottak, kifejezetten korszerűtlenek és energiapazarlók.

A lakáspiacot, benne az új lakások építését az elmúlt évtizedekben jelentős mozgások, hullámzások jellemezték. Amint arról a Bevezetésben már esett szó, az államszocialista időszak nagy építkezési hullámai az 1980-as évek végére teljesen lecsengtek, nem utolsósorban a munkaerő-piaci átalakulásokból származó lakossági keresletcsökkenés okán. Ugyanakkor az 1990-es évek privatizációs (állam, majd az önkormányzatok által) hullámát és az abból fakadó erőteljes és jelentős mértékű állagromlást követően a lakáspiacon új lendületet majd csak a 2001-ben hatályba lépett állami lakástámogatások eredményeztek jelentős kereskedelmi banki részvétellel karöltve. Ez a markáns, bizonyos szempontból mesterségesen túlfűtött lendület a 2008–2009-ban kezdődött, és Magyarországra szinte azonnal eljutó pénzügyi és gazdasági világválság lakosságra és a gazdasági szereplőkre gyakorolt konstans hatása miatt elfáradt, elfogyott. A válság hatására a hazai piaci kereslet – zsurnaliszta nyelven – egész egyszerűen „kipukkadt”; a lakáshitelek területén a 2000-es évtized második felére dominánssá vált devizahitelek a forint ingadozásából következően drámai mértékben kezdtek „bedőlni”, amely olyan különböző állami mentőcsomagok és konkrét kormányzati intézkedések kialakítását és életbe léptetését kényszerítették ki, mint a végtörlesztés, a kilakoltatási moratóriumok vagy a devizahitelek forintosítása. A magyarországi lakáspiac 2013-tól kezd újraéledni, de valójában a gazdaság erősödésével és a kereslet növekedésével tud az országban reálisan elvárható szintre beállni. Ugyanakkor szükséges látni az aktuális folyamatokat is; a lakáspiacon az elmúlt 1-2 évben tapasztalt radikális keresletnövekedésre, és vele a lakásárak bizonyos térségekben már-már szédítő megnövekedésére, ami leglátványosabban éppen Budapesten érzékeltette, érzékelteti hatását. A piaci folyamatokat pedig párhuzamosan erősítik a különböző aktuális kormány-

zati lakástámogatások (CSOK; NOK – mint Nemzeti Otthonteremtési Közösségek) – mindezek együtt hatással vannak nemcsak a lakásokra, de az albérleti díjakra is.¹²⁷

A 2011. évi népszámlálás tartalmazott a válaszolók lakáshelyzetére is vonatkozó kérdéseket, amely révén a KSH a következő a magyarországi lakáshelyzettel kapcsolatos alapvető paramétereket kapta: 2011-ben Magyarországon 9 938 fő élt mintegy 4 millió 420 ezer lakásban. Érdemes áttekinteni a népszámlálás adataiból kirajzolódó lakásállomány szegmenseit, fő jellemzőit. A számokat az épületekben lévő lakások számának függvényében szükséges bemutatni, a KSH 2011-ben közzétett adataival.

Lakásszám 2011-ben (db)					
	1-3 lakásos épület	4-10 lakásos épület	11-20 lakásos épület	20-50 lakásos épület	51 lakás fölötti épület
Főváros	165 660	98 332	150 799	229 273	143 270
Megyeszékhely, megyei jogú város	311 525	90 980	248 719	116 774	61 415
Többi város	876 025	98 106	174 431	36 015	10 743
Községek, nagyközségek	1 078 444	13 191	7 743	917	67
Összesen	2 431 654	300 609	581 692	382 979	215 495
Mindösszesen	3 912 429				

1. táblázat. A lakásállomány megoszlása az épületekben lévő lakások száma és a településtípus szerint Forrás: KSH, 2011.

A hazai lakásállomány tulajdonosi szerkezetét vizsgálva meghatározó kérdés, hogy az adott személy vagy család saját vagy más tulajdonban lévő lakásban él-e. Magyarországon európai összehasonlításban is magas arányban a lakosság 90-92% része él saját tulajdonban lévő ingatlanban. A magyar lakosság közel 8-10% -a bérli lakását, amelynek tulajdonosa vagy az állam vagy az önkormányzat vagy magánszemély, illetve vállalkozás lehet. Fontos megjegyezni, hogy ez az arány némiképp bizonytalan, mivel a bérbe adott magántulajdonú lakások nyilvántartása, statisztikai besorolása nem egyértelmű, vagy nem ismert.

¹²⁷ Buborékot indíthatnak a kormányzati lakástámogatások 2017. május 26. <http://www.penzugyiszemle.hu/fokuszban/buborekot-indithatnak-a-kormanyzati-lakastamogatások> (Letöltés ideje: 2017. november 20.)

A többlakásos épületek és a bennük élő lakóközösségek együttélésének speciális jogi formátumai a társasház és a lakásszövetkezet, amelyek működési szabályait külön törvények határozzák meg: 2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról, valamint 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekről. Mivel a többlakásos épületek lakói között is domináns a magántulajdon aránya, ezért szükséges szabályozni az együttélés szabályait, a döntéshozatal mechanizmusait és szervezeti feltételeit. A lakásszektor működésének fontos elemét képező ún. lakásmobilitás azonban kifejezetten a bérlakásszektorhoz kapcsolható az alábbi részfunkciókkal:

- Az állami és önkormányzati tulajdonban lévő lakások révén szociális jellegű lakhatást biztosít azon rétegek számára, akiknek hosszú távon vagy átmenetileg nincs esélye saját tulajdonú lakásban élni.
- Segíti a munkaerő-mobilitást – a munkahely váltásának ne legyen korlátja a lakóhely változtatásának rugalmatlansága.
- Lakhatást jelent azok számára, akik a piacon kívánnak és képesek lakást bérelni.

Megjegyzendő, hogy Európában a bérlakások átlagos aránya 37–38% között van – a szociálisan leginkább érzékeny fejlett országokban az 50%-ot is meghaladja: Dánia 50,2%, Németország 54,8%, Svájc 62,7%. A működtetés leggyakrabban a szövetkezeti és az önkormányzati formában történik. Ehhez képest Magyarországon a felmért bérlakások aránya 7,1%, mely a magán- és a közhasznú szektor lakásait egyaránt magába foglalja, ugyanakkor az önkormányzati tulajdonú bérlakások aránya ennek a felét sem éri el. Az utóbbit lehetne szociális szektornak is nevezni, azonban ez az állomány sem az, mivel a lakások egy része már nincs lakható állapotban, más része pedig nem szociális, hanem inkább piaci felhasználású.

A bérlakásállomány tekintetében főváros és a nagyvárosok túlsúlyának oka kettős: egyrészt eredendően nagyobb volt a soklakásos, „tanácsi” épületek aránya: ezek magántulajdonba adása (privatizációja) sem hozta teljesen a bérlakásszektor megszűnését; másrészt az új fejlesztések, ahol a magánbefektetők piaci céllal vásárolnak/vásároltak lakásokat, szintén alapvetően a fővárosban és a megyei jogú városokban létesültek, létesülnek. A magyarországi lakásépítések időbeli megoszlása a KSH 2011-es adatai szerint az alábbiak szerint oszlik meg:

A 2011-ben a hazai lakások 18,7%-a a háború előtt épült, 53,8%-a az 1961–1990 közötti időszakban. A lakás- és a várospolitikai szempontjából mindkét adat rendkívül fontos. A háború előtt épült lakások esetében a szanálások és a felújítások, az 1961 után épült lakásállomány szempontjából pedig kifejezetten a felújítások jelenthetnek opciót a lakáscélú intézkedésekhez. Az épületállomány kora, fizikai állapota a különböző állami, de az önkormányzati lakáscélú fejlesztési elképzelések kialakításánál alapvető lényeges kiindulási elem.

A lakáspolitikai és lakásmobilitás dimenziója

A lakásmobilitás értelmezéséhez a Városkutatás Kft. definícióját használok: „A lakásmobilitás a város- és lakásszociológia egyik legfontosabb kérdése. A hatékony lakásrendszer viszonylag magas lakásmobilitást feltételez, mivel a háztartások ekkor képesek arra, hogy rugalmasan reagáljanak a demográfiai, jövedelmi helyzetükben, valamint preferenciáikban bekövetkezett változásokra. Az alacsony lakásmobilitás azt jelenti, hogy a családok nem képesek rugalmasan alkalmazkodni a lakásigények változásához, és lesznek háztartások, amelyeknek a lakásfogyasztása elmarad attól a szinttől, amelyet jövedelmeik és preferenciáik alapján megengedhetnének maguknak, és fordítva, a lakás piac merevsége miatt a háztartások arra fognak törekedni, hogy már egy korábbi életszakaszban magas fogyasztási szintet érjenek el, és ez tartós túlfogyasztást eredményez. Következésképpen magas lesz azoknak a háztartásoknak a száma, akik viszonylag hosszú ideig élnek rosszabb vagy jobb lakáskörülmények között, mint amit preferenciáik, anyagi hátterük és lakásszükségletük indokolna. Ez makrogazdasági szinten tehát egyfajta pazarláshoz, fölösleges társadalmi költségekhez vezet.” (Városkutatás, 2005)

A komplex lakáspolitikai 3 meghatározó szakterületet foglal magában: 1) a lakások mobilitása; 2) az új lakások építése; 3) a használt lakások felújítása.

A tranzakciók számának alakulása 1999. évtől, a KSH adatai alapján, kiegészítve a Duna House Barométer 2016-os prognózisával.

A mobilitás a használt és az új lakások forgalmát egyaránt magába foglalja. Trendjei túlmutatnak a lakásügyeken: a lakosság lakhatási törekvéseit és lehetőségeit, az építőipari teljesítményt, a munkaerő-piaci mozgásokat, az állami támogatások és a finanszírozási modellek hatásait egyaránt tükrözik.

Az elmúlt bő másfél évtized magyarországi lakáspiaci mozgásaira elsődleges hatással az állami támogatások és beavatkozások voltak, de gyakorlatilag már az államszocializmus időszakában is jórészt a bevezetett lakástámogatások „fűtötték” az akkori rendszert. Az állami lakástámogatási rendszer, a szociálpolitikai kedvezmény Magyarországon 1971 óta működött a rendszerváltást megelőzően. Az értéke 1971–82 között átlagosan 30 000 Ft volt gyermekenként.

A rendszerváltás utáni stagnálást követően érdemben a lakástámogatások 2001-ben kerültek újra pályára, az „a lakáscélú állami támogatásokról” szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet elindításával. A hazai lakáspiacon 2001–2003 közötti felfutás fontos oka volt, hogy az akkori lakástámogatási rendszerben a használt lakások vásárlására szinte korlátozás nélkül lehetett állami támogatást kapni. Ennek formája a hitelek kamattámogatása, illetve a „szocpol” volt – 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról.

Ez nyilvánvalóan hatott a 2002–2003. évek lakásforgalmára, másrészt a tranzakciók számának ilyen szintű „megugrása” az állami költségvetés számára előre nem tervezett terhet jelentett. Ezért a 2003. év kiemelkedő forgalmat követően 2004. január 1-jétől szigorították a támogatási feltételeket, illetve korlátozták a használt lakások adásvételének állami támogatását. Az ily módon visszafogott állami szerepvállalást a kereskedelmi bankok deviza alapú lakáscélú finanszírozása váltotta fel 2005–2006-ban. A jelentős felfutást követően a devizaalapú lakáshitelek tömeges bedőlésbe kezdtek torkolni 2009-től. A lakossági hitelválságra különböző kormányzati válaszok születtek 2010 után (végtörlesztés, devizahitelek forintosítása), 2015-től indult ismételten a közvetlen állami keresletélénkítése a Családi Otthonteremtési Kedvezmények program keretében – mint a CSOK kereteit a Kormány a lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet útján szabályozza, és a támogatási rendszer meghatározó elemei a vissza nem térítendő állami támogatás; az adó-visszatérítési támogatás; illetve a három vagy több gyermekes családok otthonteremtési kamattámogatása. A CSOK kiemelten támogatja a családokat az új lakásépítésnél vagy lakásvásárlásnál, egy gyermek esetén 600 000 Ft, két gyermeknél 2 600 000 Ft, három vagy több gyermek esetén pedig 10 millió Ft értékig.

A lakáscélú támogatások mondhatni speciális, az előtakarékoskodás motivációját fókuszba állító konstrukció az ún. lakástakarékpénztári (LTP-k) modell, amit először a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény szabályozta. Az LTP-konstrukció lényege, hogy az állam támogatja a magánszemélyek, lakásszövetkezetek valamint társasházak lakáscélú – legyen az vásárlás, felújítás vagy bővítés – előtakarékoskodási szándékát. Az országban ma négy piaci alapú LTP működik.

Önmagában az új lakások építése több funkciót tölt be a lakásállomány fejlődésében. Egyrészt növeli a lakások számát – ezzel javítva személyek és családok lakáskörülményeit. Az építkezések révén az elavult területek, épületek szanálásával összehangolva javítható a lakásállomány műszaki, energetikai valamint komfortossági besorolása, fokozata.

A lakásállomány megújításának leghatékonyabb módja az épületek felújítása, a már meglévő épületek egyes szerkezeteinek javítása és cseréje, melyek költségei látványosan alatta maradnak az új épület építésének, de a régi épület bontásának és újjáépítésének is. A lakásfelújítás lehet általános; a hagyományos szerkezetű, főleg városi többlakásos épületek homlokzatainak, udvarainak, lépcsőházainak felújítása, melyben kapcsolódhat az épületgépészeti, illetve az elektromos rendszerek cseréje, liftek felújítása vagy építése. Kapcsolódó felújítási projekt lehet a tetőtér beépítése; az épület energetikai (fűtési célú) felújítása, homlokzatok hőszigetelése, külső nyílászárók cseréje, fűtési rendszerek korszerűsítése, elektromos rendszerek, szellőztetés javítása, cseréje, illetve megújuló energiafor-

rások bekapcsolása. Egy teljes körű lakásfelújítás a fűtési energia 50-60%-os megtakarítását is eredményezheti. A felújítás során jó néhány előzetes vizsgálat, eldöntendő kérdés merülhet fel, mint az adott épület műszaki – állékonyági, üzemeltetési, használati, tűzvédelmi – állapota vagy a lakóépületekkel kapcsolatos előírások és az energetikai előírások. Az épület- és lakásfelújítások mint közvetlen lakáspolitikai beavatkozás a helyi önkormányzatok számára sokkal kézenfekvőbb megoldás az új lakásépítéshez, de a lakásvásárláshoz is viszonyítva. Különösen a városi önkormányzatok szintjén merülhet fel a felújítás, mint komplex lakáspolitikai program gerince, irányuljon az történeti belvárosi – benne gyakran műemléki – épületekre vagy lakótelepi iparosított technológiával készült többlakásos épületekre, klasszikus családi házakra. Esetenként egész városrészek, épülettömbök felújítása történhet meg vagy éppen a szanálás (kiürítés, bontás, épületek kivásárlása), majd a telkek újrahásznosítása lehet meghatározó – ez utóbbira több fővárosi kerületben (IX. kerület – Ferencváros; VIII. kerület – Józsefváros; XIII. kerület – Angyalföld)

Városrész-rehabilitációk, mint a városi lakás piac és lakásgazdálkodás kiemelt projektjei

Az állam szerepéhez képest az önkormányzatok lakáspolitikai és ingatlangazdálkodási akciói, programjai elhanyagolhatóak, ugyanakkor helyben mégiscsak fontos alakítói lehetnek a lakáspolitikai történéseknek. A helyi önkormányzatok a lakásfelújítás révén veszik ki leginkább részüket a lakásmobilitás területén – ezen belül kiemelt szerep jut az ún. városrészi rehabilitációs programoknak. Ezek célja általában komplex, a terek és épületek megújítása szociális, illetve egyéb társadalmi célú programmal párosul. A felújítások mögötti társadalmi motiváció lehet bűnmegelőző program része vagy közösségi tudatformálás. A városrészi rehabilitációk finanszírozása általában vegyes, megjelenhetnek bennük akár európai uniós illetve központi állami támogatások; általában adott az önkormányzat hozzájárulása; valamint gyakori a vállalkozói tőke valamilyen arányú megjelenése is – ilyen vegyes típusú finanszírozási modell jellemezte a 2000-es években indult ún. „panelprogramot”. Csak néhány nagyváros, fővárosi kerület, ahol jelentős városrészi tömbrehabilitációk zajlottak le az ezredforduló óta Magyarországon: Győrben, Szegeden, Miskolcon, Budapesten a Józsefvárosban és Ferencvárosban valósultak meg már ilyen projektek. Tudunk példákat hagyományos és az iparosított szerkezettel készült épületek felújítására a városrészi rehabilitációk sorában. Utóbbiakat – így a 2002-ben elkezdett vegyes finanszírozású „panelprogramra” – elsősorban az energiatakarékos megújítás a jellemző, mivel ezek az épületek általában jellemzően rossz energetikai jellemzőkkel rendelkeznek, illetve amennyiben a politikai szempontok is számítanak, ezek a felújítások hatékonyan és „látványo-

san” lebonyolíthatóak. Magyarországon a 2002 óta folyó különböző felújítási pályázatokban közel 340-350 ezer lakáson végeztek valamilyen beavatkozást, munkálatokat.

A lakásfelújítási programok jórészt az iparosított technológiával készült többlakásos épületekre koncentrálnak a városokban, viszont nem szabad elfeledkeznünk a hagyományos családi házak jellemző beavatkozásokról, úgymint a külső hőszigetelés, a nyílászárók cseréje vagy a fűtési rendszerek felújítása. Ezen a területen rendkívül nehéz a felújítások nyilvántartása, mivel nagyon gyakori a saját kezű, illetve kalákás kivitelezés. A valóban energiatakarékosan felújított épületek esetén azonban nem ritka az 50-60% energiamegtakarítás sem.

A 2002 óta megjelent felújítási pályázatok kiemelten deklarált – és a pályázat címében is megjelenő – célja az energiamegtakarítás, az adott épület energiahatékonyságának növelése. Az energetikai követelményeket először az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szóló 176/2008. (VI. 30.) Korm. rendelet határozta meg, amit további jogszabályok egészítenek ki. A rendelet mind az egyes épületszerkezeti elemekre, mind az épület vagy épületrész egészére fogalmaz meg elvárásokat.

A helyi önkormányzatok pozíciói a magyarországi lakáspiacon

A helyi önkormányzatok magyarországi lakáspiacon betöltött tulajdonosi pozíciói tekintetében a 2011-es KSH-népszámlálás adatai mellett az önkormányzatok fontosabb lakás-gazdálkodási információkat összegző 2016-os Lakásstatisztikai Évkönyve tekinthető a leginkább irányadónak.

Tulajdonos	Lakások száma (db)	%
Magánszemély	3 514 867	95,2%
Települési önkormányzat	138 364	3,7%
Egyéb szervezetek	37 542	1,0%
Összesen:	3 690 773	100,0%

2. táblázat. A magyarországi lakások tulajdonosi megoszlása Forrás: KSH, 2011.

A táblázatból jól látható, hogy a lakások döntő többsége (95,2%) magántulajdonban van, köszönhetően részben a vidéki, alapvetően családi házas forma magas arányának, részben pedig a városi iparosított technológiával készült többlakásos épületek 1990-es években történt jelentős privatizációjának. Ehhez képest elenyésző az állami (1,0%), illetve az önkormányzati (3,7%) tulajdonú lakások aránya. Talán ez határozza meg leginkább a

magyarországi lakáspiac és lakásmobilitás kérdését, lehetőségeit valamint beavatkozási eszközeit állami, önkormányzati illetve piaci nézőpontból.

Bár tulajdonosi szempontból a magántulajdonú lakások mellett elhanyagolható az önkormányzati tulajdonosi pozíció, közvetett módon mégis kimutatható a települési helyhatóságok szerepe és felelőssége a lakáspiaci viszonyok tekintetében. Mivel a lakások túlnyomó többsége klasszikus lakófunkciót elégít ki, az önkormányzatnak van kimutatható felelőssége az ott élők életminőségéért, lakhatásáért, illetve az épített környezet fejlődéséért, alakulásáért.

A lakásállománnyal kapcsolatban az önkormányzati kompetenciák (jogok és kötelezettségek; felelősség; aktivitás, beavatkozás) több szinten is megjelenik, ezek az alábbiak:

A településfejlesztési és -rendezési feladatai ellátásával, illetve a „környezet épített és természetes elemeinek védelmével megadja a keretet a lakosság és a vállalkozások számára ingatlanjaik kezeléséhez, fejlesztéséhez,

A településrendezési tervével és az építési szabályaival meghatározza azokat a kereteket, amelyek figyelembe vételével a lakosság és a vállalkozók egyaránt dönthetnek lakás-építési elképzeléseik, projektjeik elindításáról, megvalósításáról,

Speciális szabályok, kapcsolódó fejlesztések (telekalakítások, közművesítés, stb.), egyedi megoldások.

Saját fejlesztéseivel, a tulajdonában lévő lakások kezelésével meghatározó szerepet játszik a saját lakás megszerzésére tartósan vagy átmenetileg alkalmatlan lakosok, családok lakhatásának elősegítésében, megteremtésében.

Az önkormányzatok – különösen a megyei jogú városok és fővárosi kerületek – aktuális lakásgazdálkodási adatainak ismertetésénél a kiindulása paraméterünk a magántulajdonhoz képest elhanyagolható tulajdonosi arány (4%), ami ugyanakkor a gyakorlatban közel 140 ezer lakás tulajdonjogát jelenti. Ez a szám tartalmazza a jelenleg senki által nem lakott lakásokat is.

Önkormányzati tulajdonú lakások bérbeadása

Az önkormányzati tulajdonú lakások bérbeadására vonatkozóan, a KSH 2016-os évkönyve szerint 2016 év végén mintegy 91 407 lakás volt bérbe adva. Ezen lakásállomány 65%-a szociális lakbér, 26% ún. költségelvű,¹²⁸ 9% pedig piaci alapú lakbér formájában történt. Az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésük-

128 Az 1993. évi LXXVIII. törvény szerint a költségelven történő bérbeadás alapelve, hogy bérbeadó lakással kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

re vonatkozó egyes szabályokról rögzíti, hogy az önkormányzatok az említett 3 elv alapján, önkormányzati rendelet keretében határozhatnak a lakbérek nagyságáról. A szociális alapú bérbeadás hátterében a főleg nagyvárosi önkormányzati tulajdonú lakások rossz állapota, alacsony komfortfokozata áll. A már említett üres lakások között vannak kifejezetten szanalási céllal kiürítették, így ezek későbbi további hasznosítása (felújítás vagy lebontás és helyére új lakások építése, azt követően pedig értékesítés vagy bérbeadás lehetőleg piaci áron) szerepel a lehetőségek között.

Önkormányzati tulajdonú lakások értékesítése és felújítása

A bérbeadásból származó bevételek mellett természetesen folyamatos az önkormányzatok részéről az általuk tulajdonolt bérlakások értékesítése. Ez gyorsan realizálható, saját bevételi forrásteremtésre ad lehetőséget az önkormányzatok számára. A 2016-ban a települési önkormányzatok 1486, eredetileg a tulajdonukban lévő lakást értékesítettek az év folyamán.

Az új lakások építése mellett a lakásmobilitás másik kiemelt szegmense a lakásfelújítás, amelyet az elmúlt másfél évtized során az iparosított technológiával készült lakóépületek felújításának 2002 óta működő állami támogatása hajt előre. Az államnak leginkább itt sikerült a legszelebb és leghatékonyabb módon bevonni a lakásmobilitás élenkítésébe a helyi önkormányzati szektort. Ugyanakkor a legjelentősebb felújítási hullám a kormányzat által támogatott és kifejezetten a városi, nagyvárosi iparosított technológiával készült lakások energiahatékony korszerűsítésére irányult még az előző évtizedben. A 2002–2008. időszak lakásfelújításait összegző ún. panelprogram működési alapmodellje volt a támogatható költségek 1/3-os arányú megosztása az állam, az önkormányzatok, valamint az érintett lakóközösségek (elsődlegesen társasházi formában) – igaz a lehetőség adott volt, hogy az önkormányzatok nagyobb mértékben is belépijenek finanszírozó félként a lakóközösségek terheinek enyhítése érdekében. Az évente-kétévente minisztériumi szinten (2002–2006 között Belügyminisztérium, 2006–2010 között előbb az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, majd a kormányzati ciklus végén az Önkormányzati Minisztérium volt a lakásügyek politikai-kormányzati gazdája) megjelent lakásfelújítási pályázatok egyik fontos tapasztalata volt, hogy szinte kizárólag olyan projektek valósultak meg, ahol az önkormányzat is részt vett a finanszírozásban. A másik tapasztalat paralel az előzővel: nem, vagy csak minimális mennyiségben indultak olyan lakótelep-felújítások olyan településeken, ahol az önkormányzat nem kapcsolódott be. A technikai konstrukciók tekintetében annyi változás még említésre méltó, hogy 2006-ig az önkormányzat volt a pályázó fél, 2008-tól azonban a lakóközösségek váltak azzá, az önkormányzatok pedig maximum bekapcsolódhattak, de részvétele nem volt a pályázat megvalósulásának feltétele.

Lakáspolitikai és lakásmobilitás a főváros illetve agglomerációjában

A fővárosi és agglomerációs övezetének lakáspolitikai alakulására vonatkozó adatok forrása a „Migráció és lakáspolitikai a budapesti agglomerációban” című 2014-es KSH-kiadványból származnak, amely elsősorban a 2000-es évek helyzetét foglalja össze.

A legfontosabb paraméter az agglomerációs gyűrű valamint Budapest lakáspolitikai kontextusában, hogy 2001–2011-es időszak. Amíg az agglomeráció lakásállománya akkor 28%-kal bővült, közel háromszor olyan gyorsan, addig Budapesten ez az arány alig volt 10%. A bővülés tehát a fővárost övező agglomerációs övezetben majd' háromszoros mértékű volt, mint Budapesten. A KSH-kiadvány által közölt több mint egy évszázad főváros és környéki lakásépítései összehasonlítása Budapest esetében rendkívüli történeti felemelkedést mutat; már a Horthy-korszak vonatkozásában is kimutatható jelentősebb bővítés, de a legexpanzívabb korszak kétségtelenül a panel-lakótelepekre koncentráló 1970-es évtized volt. A lakásépítési mélypont Budapesten ugyanakkor egyértelműen a rendszerváltás évtizede, az 1990-es évek. Ezt követte a 2000-es évek majd' háromszoros lakásépítési felfutása, köszönhetően az évtized bőkezű állami lakástámogatási rendszerének, valamint az akkortájt kedvező devizaalapú hitelekkel mesterségesen „felfűtött” kereskedelmi banki lakáscélú hitelezésnek. Itt azért fontos leszögezni, hogy Budapest – mint az ország gazdasági és politikai, közigazgatási központja – kiemelt speciális pozícióban volt mindig is; a fővárosi ingatlan- és lakáspolitikának további bővítési potenciált tartalmaz az itt élő vagy tartózkodó – vagy a Budapestre költözni szándékozó – általában jó anyagi lehetőségekkel rendelkező külföldi cégek, magánszemélyek. Ez a tendencia igaz elszigetelten, de megfigyelhető egyes vidéki városokban akár egy-egy jelentősebb külföldi tőkebefektetést gyakran kísérő kvalifikált külföldi munkaerő megjelenésének hatására – pl. az elmúlt években megvalósult kecskeméti Mercedes-beruházást követően a németországi anyacég kedvezményes bérlakás-program keretében támogatja munkavállalóit, ezzel adva egy közvetett lökést a városi ingatlanberuházásoknak.¹²⁹

Ami viszont a fővárosi agglomeráció összesített lakásépítései iránt, kisebb ingadozásokat tekintve, de mondhatni egységes a növekedés, amiből kiemelkednek az 1980-as évek – ekkor alapozódott meg a mai agglomerációs körzetközponatok (pl. Érd, Budaörs, Szigetszentmiklós, Dunakeszi) pozíciói¹³⁰ –, valamint éppen a 2000-es évek ingatlanpiaci

129 Így támogatja dolgozóit a kecskeméti Mercedes, Tőzsdefórum, 2016. május 10. – <http://www.tozsdeforum.hu/uzlet/gazdasag/igy-tamogatja-dolgozoit-a-kecskemeti-mercedes-67819.html> (Letöltés ideje: 2017. november 10.)

130 A fővárosi agglomeráció területszervezési történetét az elmúlt 30-35 évben meghatározó várossá nyilvánítások már az 1980-as években elindultak.

felfutása. Utóbbi esetben az agglomerációs lakosság országos tekintetben kiemelten jó gazdasági (jövedelmi, vagyoni) pozíciói miatt kedvező fogadtatásra leltek a különböző állami lakástámogatási konstrukciók. Az alábbi táblázat a Budapest és agglomerációs térségében a 2001–2011. időszakban épült lakások térségi-körzeti arányait mutatja – jól azonosíthatóak a lakásépítés számára legnépszerűbb agglomerációs övezetek (kiemelkedik a Déli szektor – Érd, Szigetszentmiklós, Százhalombatta etc.)

	Épült lakás (db)	Arány (%)	Lakásszám (db)	Többlakásos épületben (%)	Többlakásos épületben (db)
Budapest	104 871	11,6	904 060	82,4	86 414
Déli szektor	21 082	25,4	83 000	27,3	5 755
Északnyugati szektor	10 352	20,0	51 760	16,8	1 739
Északi szektor	12 138	23,1	52 545	45,6	5 535
Keleti szektor	11 631	24,6	47 280	17,2	2 001
Délkeleti szektor	8 291	21,4	38 743	22,1	1 832
Nyugati szektor	7 488	21,8	34 349	27,8	2 082
Agglomeráció	70 982	23,1	307 678	26,7	18 944
Összesen	175 853	14,5	1 211 738	59,9	105 358

3. táblázat. Új lakások építése a főváros agglomerációjában 2001–2011. között Forrás: „Migráció és lakáspiac a budapesti agglomerációban”, KSH, 2014.

A fővárosi agglomerációs övezetben a 2001–2011. időszak lakásépítései statisztikai a következő meghatározó folyamatokat tükrözik egyes agglomerációs szektorok olvasatában.

	több épített új lakás	kevesebb épített új lakás
Épített lakások a lakások számára vetítve	déli szektor keleti szektor	északnyugati szektor
Vállalkozó által épített lakás	déli szektor északi szektor	északnyugati szektor keleti szektor

4. táblázat. Az épített lakások jellemzői szektorok szerint Forrás: Saját szerkesztés

A 2000-es évtized lakásépítési dinamizmusa leginkább a kisebb települések közül Herceghalom, Telki és Csomád községeket érintette, ahol a lakások közel fele (48-49%) épült 2001–2011. között; az agglomerációs városok közül Dunakeszin és Szigetszentmiklóson a pedig a mai lakásállomány 37, illetve 36%-át a vizsgált időszakban vették használatba. Az agglomerációra a családiházak építkezések a jellemzők: az új lakások alig negyede épült négy- és többlakásos épületben. A 2001. után épült lakások átlagos nagysága 97 m². Magas a 100 m² alapterületet meghaladó lakások aránya, de ebben eltérőek a szektorok adatai: a Nyugati és az Északnyugati szektorban minden második új lakás legalább 100 m²-es. Ott, ahol sok volt a többlakásos építkezés, gyakrabban épültek kisebb lakások. Ez a jellemző elsősorban az Északi szektorra: itt az új lakások fele egy településen, Dunakeszin épült, nagyrészt (64%-ban) többlakásos épületben.

Lakásmobilitás a megyei jogú városokban az ezredfordulót követően

A 2016. évi KSH-s lakásstatistikai adatok szerint az ország lakosai (összesen 9 985 722 fő) közül 2 049 281 lakos – a teljes lakosság mintegy 20,52 % – élt a 23 vidéken található megyei jogú városban. A lakások száma a következőképpen alakult a 2001-es népszámlálás óta ebben a települési körben:

Az adatokból leginkább szembetűnő a 7,82%-os lakásszám-növekedés a megyei jogú városok lakásszáma körében. A legnagyobb, legalább 10%-os növekedés 7 városnál is kimutatható a KSH adatai szerint, azok közül is kiemelkedik Sopron és Nyíregyháza a maga 15%-os növekedési ütemével: előbbi esetében mindenképpen dinamizáló a határ menti jelleg (az osztrák határ karnyújtásnyira van), utóbbinál pedig valószínűleg a kiemelt igazgatási és gazdasági szerepkör Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. 10% körüli növekedés jellemzi az ugyancsak nyugati határ menti megyeszékhelyeket (Szombathely, Győr, Zalaegerszeg), rajtuk kívül csak a főváros agglomerációjában található, 2006-ban megyei jogot szerzett Érd éri el a növekedés említett ütemét 2016-ra az ezredfordulóhoz képest. A megyei jogú városok népesség- s vele lakásszám-növekedése általános tendencia a vidéki Magyarországon, kivételt egyedül csak a sokak által egyébként is „depressziós” térségként aposztrofált Nógrád központja, az egykoron iparvárosként funkcionáló, de a rendszerváltás óta szinte folyamatos gazdasági és foglalkoztatási nehézségekkel küzdő Salgótarján, a maga közel 5%-os lakásállomány-csökkenésével.

Város	Lakás		Változás
	2001	2016	%
Győr	51 085	56 446	110,49%
Sopron	22 202	25 548	115,07%
Szombathely	31 037	34 162	110,07%
Nagykanizsa	20 538	21 772	106,01%
Zalaegerszeg	23 055	25 675	111,36%
Dunaújváros	22 363	22 851	102,18%
Tatabánya	28 912	30 254	104,64%
Székesfehérvár	41 149	43 293	105,21%
Veszprém	23 544	26 246	111,48%
Kaposvár	26 694	28 143	105,43%
Szekszárd	14 257	14 977	105,05%
Pécs	65 583	70 334	107,24%
Érd	20 054	22 345	111,42%
Békéscsaba	27 721	29 441	106,20%
Szeged	70 787	77 256	109,14%
Hódmezővásárhely	18 187	19 704	108,34%
Kecskemét	43 034	46 818	108,79%
Debrecen	83 423	90 342	108,29%
Szolnok	31 744	34 038	107,23%
Nyíregyháza	44 074	51 003	115,72%
Miskolc	73 508	76 053	103,46%
Eger	23 653	25 449	107,59%
Salgótarján	19 219	18 285	95,14%
Összesen:	825 823	890 435	107,82

5. táblázat. Lakások száma a 23 megyei jogú városban 2001-ben és 2016-ban (db/%) Forrás: KSH, 2016

Összegzés – az önkormányzati lakásgazdálkodás jelene és jövőbeli lehetőségei

Jelen tanulmány rövid összefoglalás kívánt lenni a magyarországi lakáspolitikai elmúlt évtizedeknek, valamint a hazai lakásállomány fontosabb paramétereinek bemutatásáról, melynek mentén ismertetésre került az önkormányzati lakásgazdálkodás, s vele a helyi lakáspolitikai múltjáról, jelenéről és lehetséges jövőbeli sorsa és lehetőségei. Leírásra került, hogy a lakásszektor mobilizációját jelentősen meghatározó folyamatok köre (vásárlás; értékesítés; bérbeadás; felújítás és korszerűsítés) közül a lakásvásárlás mint objektív okok, különösen az önkormányzati forráshiány – eltekintve néhány nagyon eseti kivételtől – szinte teljesen elenyésző. Ellenben az értékesítés és a bérbeadás közvetlen bevételi lehetőséget jelent elsődlegesen a számottevő saját tulajdonú lakásállomány nagyvárosi és fővárosi kerületek számára. Ugyanakkor az említett önkormányzati kör számára a jelentős saját tulajdonú ingatlan- és lakásállomány – mint bevételszerzési lehetőség – jelentős kötelezettségeket ró a fenntartási, korszerűsítési és karbantartási munkálatok formájában. A tanulmány igyekezett minél teljesebb képet adni az önkormányzati lakásértékesítés, -bérbeadás és -felújítás dimenzióiról – erre jó empirikus alapot biztosítanak a KSH különböző adatforrásai, statisztikai kiadványai.

Ami az önkormányzati lakásgazdálkodás és lakáspolitikai jövőjét illeti, önmagában nehezen értelmezhető az állami lakáspolitikai törekvések, irányok (aktívabb beavatkozás vagy passzívabb periódusok), hatályos szabályozások valamint aktuális támogatási programok ismerete nélkül. Látható, hogy az állami, kormányzati lakáspolitikai adta közvetlen vagy közvetett lehetőségek, kényszerek nélkül rendkívül beszűkült az önkormányzatok mozgástere a kreatív önálló lakás- és helyiséggazdálkodásra. A magyarországi lakáspiac közeljövője tekintetében a következő tendenciák körvonalazhatóak. Könnyen prognosztizálható, hogy a lakáspiacon hosszú távon szükségszerűen erősödni fog a bérlakásszektor, legyen szó akár az állami, az önkormányzati vagy a vállalkozói szektor szemszögéből. A hazai lakásállomány jelen állapotából következően növekedni fog a lakásfelújítások száma, akár lesznek erre külön nevesített állami források, akár nem. A fővárosban és vidéken – különösen a kiemelkedő megyei jogú városok – valamint azok agglomerációs övezeteiben a kevésbé lakott falusias, rurális térségekhez képest mindenképpen mobilabb marad a lakásszektor. Ugyanakkor a helyi és térségi gazdasági adottságok (a lakosság vásárlóereje elsősorban) függvényében differenciált marad a lakáspolitikában rejlő lehetőségek, növekedési potenciálok. Az egyes agglomerációs térségekben pedig a korábban inkább tapasztalt, egymástól szétartó nagyváros versus városkörnyéki települések törekvések, szakpolitikai mozgások helyett az előrelépéshez mindenképpen szükség lesz a települések egymás közötti koordinációra, esetenként közös fellépésekre (fejlesztési elképzelések összehangolása; esetleg közös projektek).

Felhasznált irodalom

- Csider László (2011): Lakások és pályázatok Pest megyében. Kézirat, 2011
- Duna House (2016): Duna House Barométer, Budapest
- ENERGIAKLUB Szakpolitikai Intézet Módszertani Központ (2011): NEGAJoule 2020. A magyar lakóépületekben rejlő energiahatékonysági potenciál. Kutatási jelentés. Budapest
- Székely Gáborné (2001): Az önkormányzati bérlakásszektor privatizációja (In: Statisztikai Közlemények 79/12. pp. 955–969), Budapest, KSH
- Városkutatás Kft. (szerk.) (2005): A lakáspolitikai és lakásmobilitás kapcsolatának elemzése. (belső tanulmány). Budapest, Városkutatás Kft.
- Lakásépítések, építési engedélyek. (gyorstájékoztató) (2014). Budapest, KSH
- Ingtatlanadattár 2015. Budapest, KSH
- Lakásstatisztikai évkönyv 2015. Budapest, KSH
- Migráció és lakáspiac a budapesti agglomerációban 2014. Budapest, KSH
- Népszámlálás 2011. Budapest, KSH
2003. évi CXXXIII. Törvény A társasházakról
2004. évi CXV. Törvény a Lakásszövetkezetekről
1993. évi LXXVIII. Törvény a Lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, ill. a végrehajtásáról szóló 106/1999. (XII. 28.) FVM rendelet
1996. évi CXIII. Törvény a Lakástakarékpénztárakról
- 12/2001. (I. 31.) Kormányrendelet a Lakáscélú állami támogatásokról
- 176/2008. (VI. 30.) Kormányrendelet az Épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról
- 7/2006. (V. 24.) TNM Rendelet az Épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról
- 2078/2008. (VI. 30.) Kormány Határozat az Épületek energetikai jellemzőinek javítását célzó kormányzati intézkedésekről
- 16/2016. (II. 10.) Kormányrendelet a Lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról

Bujdosó András:

Az egységes központi címregiszter szerepe és lehetőségei a települések, különösen a városok, nagyvárosok igazgatásában

Bevezetés – az egységes központi címregiszter, mint a modern állam- és önkormányzati igazgatás hatékony eszköze

A modern kor közigazgatási hatósági ügyintézésének fontos alapját képezik a kialakult különböző lakcímnnyilvántartások, amelyek révén a központi és helyi (állami és önkormányzati) közigazgatási, valamint bírósági apparátusok a lakossági, gazdasági és egyéb nonprofit ügyelek azonosítása, értesítése illetve az ügyfél–hatóság kapcsolattartás történik. Ugyanakkor a lakcímek rendszere teljesen természetesen módon folyamatosan változik összhangban a településszerkezet belső és külső módosulásaival (településfúziók és -szétválások; a nagyvárosokat övező agglomerációs gyűrűkben bekövetkező közigazgatási határmódosulások etc.), vagy akár olyan egyéb igazgatási döntések révén, mint a gazdasági érdekből történt állami kisajátítások vagy a sokszor politikai változásokat is demonstráló utcánév-átnevezések. Mindezen változások – függetlenül attól, hogy állami vagy önkormányzati (elsődlegesen a települési, községi-városi) hatóságok kezelik az adott lakcímadatot – elkerülhetetlen feladatot rónak a közigazgatásra, különösen a hatósági igazgatásban érintett apparátusokra.

Jelen tanulmány témájául szolgáló ún. egységes központi címregiszter és – részben ennek kialakításával – a közterületek elnevezésének új szabályozása jelentős változásként jelenik meg általában a települések, de különösen a városok, nagyvárosok igazgatásában. A regiszter egyfajta paradigmaváltást is képvisel, azon túl, hogy az egyes állami, önkormányzati nyilvántartások közötti hatékony együttműködést is szolgálja. A lakcímek nagy számából és sokféleségéből adódóan korábban jó néhány – különösen a nagyvárosok lakosságát érintő – negatív tapasztalat, mint a napi hatósági igazgatási ügyintézését nehezítő jelenség, anomália következett. Előfordult például, hogy a házszámok nem „sorban” követték egymást, de az is, hogy egy utcában egy házszám kétszer is előfordult. E problémák

kezelésével együtt a címregiszter és az új címkezelési rendszerre való átállás magával hozza, hogy egyes közterületek ügyében az eddig évtizedek óta megszokott címezési gyakorlat megváltozik. A központi címregiszter a községek, kistéleplésekhez képest a városok esetében még nagyobb jelentőséggel bír, mivel a városokban eleve nagyságrendekkel több címadatot kell kezelni, így nagyobb az esetleges rendezetlenségből adódó veszély is. Az egységes központi regiszter projektszerű megvalósítása minta lehet arra, hogy egy kiemelt állami fejlesztés – benne a különböző lakcímnnyilvántartások rendszerszintű összehangolása – révén milyen módon könnyíthető a városi, különösen a nagyvárosi igazgatás napi menete, egyszerűbbé és átláthatóbbá téve a különböző igazgatási ügyintézés menetét.

A címregiszterrendszer közigazgatási használatának alapelvei

Napjainkban az e-közigazgatás egyre fontosabb a települések igazgatása terén. E kérdéskör talán legfontosabb eleme az interoperabilitás kívánalma, mint a különböző hatósági nyilvántartások közötti adatkapcsolatok rendszerének erősítése, s vele a nyilvántartási rendszerek átjárhatósága. Ez közvetve növelheti az adott település versenyképességet: a gyorsabb és átláthatóbb hatósági eljárásokkal bíró területek több beruházásra számíthatnak, elősegítve a nagyobb mértékű gazdasági növekedését. Fontos feltétel ugyanakkor a közigazgatásban kezelt adatháttér rendbetétele, az adatok megbízhatóságának növelése, továbbá a jogosultak hozzáféréseinek biztosítása – mindehhez pedig szükséges a nyilvántartások igazgatásszervezési értelemben vett normalizálása, illetve az egyes adatok, adatkörök egyértelmű felelősenek kijelölése. Tekintettel kell lenni viszont arra, hogy az interoperabilitás teljes körű megvalósulása általában egy hosszabb folyamat.¹³¹

A közigazgatás számára szükséges hatósági nyilvántartási adatbázisok közötti kapcsolatokra épülő interoperabilitás kérdése megjelenik az Európai Unió szabályozási rendszerében.¹³² Az adatbázisok interoperabilitásának kialakítása és fenntartása során szükséges az EU vonatkozó irányelveinek, ajánlásainak betartása. Az EU 2014–2020 időszakra vonatkozó költségvetési tervezésében az interoperabilitás kiemelt helyet kapott. Általános cél, hogy megszűnjenek a határokon átnyúló (nemzetközi interoperabilitás) és az ágazat-

131 Ld. az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény általános indokolását.

132 Ld. pl. az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról szóló 2007/2/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelvet, amelynek fontos rendelkezései vannak a címkezelésre vonatkozóan is, felveti a cím és annak tényleges térbeli helyzetének összekapcsolását, valamint kialakítja a címkoordináta fogalmát (geokódos rendszer). Ugyanígy ld. A 2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési terv az IKT az intelligens, fenntartható és innovatív kormányzat szolgálatában c. dokumentumot.

közi közszolgáltatások (nemzeti interoperabilitás) gördülékenységét gátló akadályok – a települési, városi igazgatás terén ez utóbbi kap kiemelt szerepet. Az európai interoperabilitással kapcsolatban megfogalmazásra kerültek az egyes tagállamok szintjén elvárt feladatok. Így a tagállamoknak többek között össze kell hangolniuk a nemzeti interoperabilitási törekvéseiket az Európai Interoperabilitási Stratégiával: az Európai Bizottsággal együttműködve szükséges az egyes nemzeti interoperabilitási kereteket harmonizálni az Európai Interoperabilitási Keretrendszerrel. Az Európai Interoperabilitási Keretrendszer a korábbi szisztémával ellentétben az interoperabilitást nem 4, hanem 5 beavatkozási területként határozza meg. Ezek a politikai, a szabályozási, a szervezeti, a szemantikai és a technikai egységek, amelyek egymással folyamatos interakcióban állnak, egymás fejlődését folyamatosan inspirálják és meghatározzák. Ezek alapján az időközben már hatályon kívül helyezett, az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény, majd az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény megalkotásával törvényi szinten Magyarországon is szabályozásra került az interoperabilitás.¹³³

Az interoperabilitás fejlesztésének kiinduló problémaköre az, hogy több különböző hatósági nyilvántartás esetén problémaként jelentkezhet bizonyos adattartalmak párhuzamossága. Ez a helyzet a közigazgatási címadatok esetén is. A több száz nyilvántartásból, amelyeket jelenleg egyes állami szervek kezelnek, nagy részében szerepel a cím valamilyen minőségben. Szinte minden közigazgatási adatbázis tart nyilván címadatokat valamilyen formában, vagy a nyilvántartás kifejezett célzott részeként (azonosítás céljából), vagy úgy-

133 Ld. European Interoperability Framework 2.0. Nemzetközi és Európai Unió gyakorlat alapján is elvárásként jelentkeznek az alábbiak: csatlakozás az Európai Unió már kiépült interoperabilitási rendszeréhez, a nyilvántartási rendszerek hierarchiájának felépítése, a hazai és nemzetközi kormányzati rendszerek közötti gyorsabb és költséghatékonyabb együttműködés kiépítése, a hazai közigazgatási szolgáltatásokhoz kapcsolódva a szükséges eljárások elektronikus és határokon átnyúló módon történő teljesítése, biztonsági, valamint információszabványosítási formátumok kidolgozása és alkalmazása, megfelelő szintű szervezeti, szemantikai és technikai adatok, információk, valamint szolgáltatások interoperabilis szolgáltatása, esélyegyenlőség az adatok elérhetőségéhez, biztonságos adatközlés, továbbítás, a személyes adatok védelme, nyílt szabványok használata, közös értelmezés és szóhasználat, gyorsaság és költséghatékonyaság, az alapnyilvántartások hiteles forrásként történő felhasználása, magas szintű központi irányítás, nemzetközi szabványok alkalmazása, információk megosztása és újrafelhasználási lehetősége, valamint rendelkezések a közigazgatási hatóságok egymás között zajló adatcseréi biztonságához kapcsolódóan. Mindezek mellett az EIF – keretrendszer európai közszolgáltatások alapelveiként említi a következőket: szubszidiaritás, és arányosság, felhasználó-központúság, integráció és hozzáférhetőség, biztonság és adatvédelem, többnyelvűség, igazgatási egyszerűsítés, átláthatóság, az információk megőrzése, nyitottság, újrafelhasználhatóság, technológiai semlegesség és alkalmazhatóság, hatékonyság és eredményesség elveit is, melyeket figyelembe kell venni a nemzeti szabályozás kereteinek kialakítása során.

fél-kapcsolattartási címként meghatározva. A legtöbb nyilvántartás a címadatokat valamilyen más adathoz kapcsolva tartja nyilván. A legismertebb ilyen nyilvántartások a személyiadat- és lakcímnyilvántartás, az ingatlan-nyilvántartás, a cégnyilvántartás vagy éppen az egyéni vállalkozói nyilvántartás – ezek Magyarországon jelenleg a központi közigazgatás különböző intézményeihez (a járási és fővárosi kerületi hivatalok részeként működő kormányablakok, okmányirodák)¹³⁴ tartoznak, kivéve a cégnyilvántartást, amelyet a bíróságoknál található. Ugyanakkor megtalálhatóak olyan lakcímalapú nyilvántartási adatok a települési önkormányzatoknál, így a helyi adókhoz, valamint a települési utcanevek és személy- és lakcímadatok.

Az egyes nyilvántartások adatrögzítési folyamatai eltérnek, eltérhetnek egymástól. Jelenleg a címadatok az egyes intézményekhez, nyilvántartásokhoz más-más célból, időpontban és arányban jutnak el, így más-más struktúrában kerülnek rögzítésre is. A legtöbb nyilvántartásba a címadatok a lakcímkártya, a cégkivonat vagy éppen a tulajdoni lap alapján kerülnek be, azaz a címek egy már létező nyilvántartás adatainak újbóli felhasználásával kerülnek az adott nyilvántartásba. Csak néhány olyan nyilvántartás van, amely a címadatokat elsődleges jelleggel tartalmazza. Ilyen például az ingatlan-nyilvántartás, a személyiadat- és lakcímnyilvántartás és a – nem állami, nem is közhiteles, de „valóság-közel” – postai címhelynyilvántartás.

A különböző nyilvántartások elkülönült kezeléséből adódóan az egyes nyilvántartásokban rögzített adatok egymástól eltérhetnek. Ha egy nyilvántartás adattartalmát más nyilvántartások veszik át és az alapnyilvántartás bizonyos mértékben hibás, mindazok a nyilvántartások, amelyek azt forrásként használják fel, természetesen öröklik a forrásrendszeri adathibákat. Ugyancsak probléma történhet, ha az adatátadás az egyik nyilvántartásból a másikba nem közvetlenül, automatikusan, hanem külső beavatkozással történik és az átvétel hibás. A nyilvántartást kezelő szervek többnyire nem tudják kezelni ezeket az elirási problémákat, valamint azt sem, hogy az ügyintéző épp milyen módon veszi fel a címadatot (pl. rövidítve, pontot tesz, vesszővel választja el, római vagy arab számot használ). Mindez még hangsúlyosabban jelenhet meg, ha az adott adat esetleg nem csak egy-két, hanem kifejezetten több származékos nyilvántartásban is szerepel.

Ilyen horizontális adatoknak tekinthetők a címadatok is. Például leggyakrabban a személyiadat- és lakcímnyilvántartás adatait veszik át más szervek, intézmények, ami a lakcímek tekintetében helytálló és közhiteles, egyéb címek esetén azonban ezek az adatok

134 Az ezredforduló időszakában létrejövő okmányirodákat eredetileg kijelölt – elsődlegesen városi, fővárosi kerületi – önkormányzatok működtették, majd a 2010-es évek átfogó közigazgatási átalakításainak részeként kerültek át a területi államigazgatás meghatározó alsószintű intézményeiként funkcionáló járási hivatalokhoz, az ún. kormányablak elnevezésű szervezeti egységekhez.

nem közhitelek, továbbá a közigazgatási és piaci szereplők gyakorlati tapasztalatai alapján az adatok nem teljesek és részben javításra, részben pedig kiegészítésre szorulnak. A személyiadat- és lakcímnyilvántartás továbbá sokszor eltérő címadatot tartalmaz, mint a másik fontos címadatokat tartalmazó nyilvántartás, az ingatlan-nyilvántartás.

A nyilvántartások párhuzamosságának csökkentése, a nyilvántartások elektronizálása és emellett más hasonló célok folyamatosan terítéken vannak és minden kormányzat és önkormányzat célul tűzi ki az e-közigazgatás és a nyilvántartási rendszerek fejlesztését. E tekintetben az egyes országok folyamatos nemzetközi monitoring alatt is állnak.¹³⁵ A fenti megállapítások értelemszerűen vonatkoztathatók a címregiszterre is, hiszen a címregiszter etalon nyilvántartásként más nyilvántartások egyes adattartalmát alapozza meg.

A nyilvántartási rendszerekkel összefüggésben a fentiek alapján fontos alapelvként érvényesül még az ún. egyszeri regisztráció elve. Az állami, önkormányzati nyilvántartásokat mindig valamilyen jogszabályi rendelkezés alapján kezelik a közfeladatot ellátó szervek, ezek a jogszabályok azonban az eddigiekben sokáig, sok esetben felesleges és párhuzamos adatbekéréseket írtak elő, így esetenként több párhuzamos nyilvántartás, illetve adatkezelés létezett. Korábban gyakran megtörtént, hogy az adott közfeladatot ellátó szerv elsőként az ügyfélhez fordult adatért olyan esetekben is, amikor az adat az adott szervnél vagy más szervnél rendelkezésre állt. Ugyanakkor már az EU is kitűzte célként, hogy segíteni kell a tagállamokat a szükségtelen adminisztratív bürokratikus terhek felszámolásában. Ez többek között úgy érhető el, hogy a hatóságok „okosan” bánnak a különböző személyekről rendelkezésükre álló adatokkal és alkalmazzák az egyszeri regisztráció elvét, azaz az ügyfelektől begyűjtendő adatokat – az adatvédelmi és a magánélet védelmére vonatkozó előírások betartásával – csak egyszer kérik be.¹³⁶ Ilyen, a közigazgatás által már nyilvántartásba vett adat tekintetében főszabályként senkit nem lehet adatszolgáltatásra vagy adatigazolásra kötelezni, továbbá ez általánosságban azt a kötelezettséget is támasztja a nyilvántartást vezető szervek felé, hogy az adatok forrását körültekintően vizsgálják meg.¹³⁷ Mindez az ügyfelek adminisztratív terheit is csökkenti, másrészt a redundáns adatkezeléseket is részben megszünteti, vagyis megszűnhet ugyanazon adat előállításának és a nyilvántartásba való bejegyzése technikai műveletének felesleges többszörözése.

135 Az ENSZ által 2012-ben megjelentetett „E-Government Survey” c. kiadványban különböző szempontok szerint vizsgálták és állították rangsorba az egyes országok e-kormányzatának fejlettségi szintjét. Magyarország a vizsgált 190 ország közül a 31. helyen állt; a posztkommunista államok közül csak Észtország, Szlovénia és Horvátország előzte meg; a környező államok közül 46. Csehország, 47. Lengyelország, és 53. Szlovákia.

136 A 2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési terv az IKT az intelligens, fenntartható és innovatív kormányzat szolgálatában c. dokumentum 12–13. p.

137 Ld. Interop. tv. általános indokolása.

A fenti elv alkalmazásának legnagyobb gátja sokszor a különféle állami, önkormányzati nyilvántartások egymástól gyökeresen eltérő felépítése, struktúrája, amely a hatóságok, egyéb szervek közötti kommunikációt lényegesen megnehezíti, extrém esetekben ellehetetleníti, az eljárási határidőket pedig indokolatlanul elnyújtja. A másik oldalról viszont, kifejezetten a címregiszter vonatkozásában azt látható, hogy már előrelépést mutat a szabályozás a fenti problémakörhöz képest, mivel itt már sikerül meghaladni azt a problémát is, hogy a nyilvántartást kezelő szerv működése során egyáltalán előfordulhat olyan helyzet, hogy más szervtől kelljen bekérni adatokat. Emiatt az ügyfél szerepe is más dimenzióban jelenik meg. A címregiszter adatköre és azt felhasználó nyilvántartások esetében e folyamat eleve automatikusan érvényesül.

Az állami és önkormányzati adatbázisok adatminőségi és biztonsági szintje, az adatbázisokban tárolt adatok formátuma, struktúrája, és mindezek alapján az adatbázisok hátterben történő együttműködési képessége – mint azt a fentiekben már részben láttuk – nagyban befolyásolja az ügyintézés színvonalát és az adminisztratív terheket. A nyilvántartott adatkörök párhuzamossága több problémához is vezet. A különböző hatóságok adatszolgáltatásában vagy a nyilvántartáson alapuló döntéseiben szereplő adatok esetenként nem egyértelműek, sőt van, hogy tévesek. Az ingatlanok vonatkozásában például az egyes címek nincsenek egyértelműen megfelelően az egyes ingatlanoknak, ahol pont az „egy ingatlan–egy cím” elve lenne a kívánatos. A munkavégzés hatékonyságát nagyban rontják a konkrét ügyek intézésénél végzett adatpontosítások. A közigazgatási szerveknek – így az önkormányzatoknak – időről időre ajánlott forrásokat lekötni az adatbázisok címadatainak tisztítására, de előfordulhat, hogy még ez sem történik meg. A párhuzamosság így adminisztratív terhekkel jár a hatóságnak (pl. mert a helyszínre ki kell menni ellenőrizni a tényszerű állapot fennállását) és az ügyfeleknek egyaránt.

A címregiszter felállításával a hatóság oldaláról csökken a hibás vagy valótlan címekre történő postázás miatti, illetve a valós címek felkutatása érdekében felmerült költség, ezáltal a szabályozás hozzájárul a Konvergencia Program állami kiadásokat csökkentő célkitűzéséhez.¹³⁸ A címregiszter továbbá hozzájárul a címadatok kezelésében érintett szervezetek kapcsán a humán- és egyéb erőforrásokkal való hatékony gazdálkodáshoz. A pontos levelezési, értesítési címek használata emellett elősegíti az ügyintézési idő csökkenését is, így az ügyfelek gyorsabb, pontosabb közigazgatási eljárást kapnak, rövidebb idő alatt juthatnak hozzá például engedélyekhez, ami kedvezően befolyásolhatja gazdasági helyzetüket.

138 Mindezekre bővebben ld. a központi címregiszterről és a címkezelésről szóló Korm. rendelet tervezetének a kormányportálon közzétett hatásvizsgálati lapját.

Ugyanakkor adott helyzetben megnövekedhetnek az ügyfelek terhei, amennyiben egyes közterületek esetében az eddig évtizedek óta megszokott számozás megváltozik. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, sőt általában a hatóságok vonatkozásában viszonylag egyszerűbb lesz a változások kezelése, de az ügyfeleknek a magánkapcsolataikban terhet jelenthet, hogy tudatniuk kell másokkal címük megváltozását. Valamint a magánügyfelek számára ez a teher mindazon közfeladatot ellátó szervezetek irányába (pl. felsőoktatási intézmény) is megjelenik, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásra.

A nyilvántartások adattartalmával, így a címadatokkal kapcsolatban fontos az adatminőség követelménye, amely több aspektusból is áll. Az egyik főbb megközelítés szerint az adatminőség az adatok helyzeti pontosságát, az objektumok attribútumainak tartalmi pontosságát, az adatok következetességét, az adatbázis teljességét, az adatok aktualitását valamint az adatok eredetének megfelelőségét jelenti. (Sárközy, 1994) Kiemelten fontos, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatok megfelelően tükrözzék a valóságot, ezáltal segítve elő az állami feladatellátást, az állampolgárok, a gazdasági szervezetek jogainak érvényesítését és kötelezettségeik teljesítését. Az adatok pontosságával kapcsolatban előfordulhat például, hogy az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett cím nem egyezik a valós állapottal, emiatt az ott lakóknak folyamatos problémáik adódhatnak a hatóságokkal összefüggésben vagy szerződési viszonyaikban. Ugyanez a probléma hasonlóan jelentkezhet cégek, vállalkozások székhely-nyilvántartásának esetében – nehezítve akár az állam, akár az önkormányzatok kapcsolódó gazdasági igazgatási tevékenységét. A címadatok pontossága ugyanakkor nemcsak hatósági és szerződési szempontból érdekes, hanem egyéb, a mindennapi életvitelhez kapcsolódó esetekben is nagy jelentőséget kaphat – pl. a mentők, tűzoltók nem találják a pontos címet egy-egy riasztás esetén.

A teljesség elve ugyancsak szorosan kapcsolódik az adatminőség elvéhez. Például a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban csak az a cím érhető el, ahol van bejelentett lakos, így nem biztos, hogy megtalálhatóak benne az irodák, cégek vagy közintézmények. Az ingatlan-nyilvántartás elméletileg teljes, de a cím csak attribútumadat, sok helyen pontatlan, vagy hiányzik (csak helyrajzi szám van). A postai címadatbázisban pedig nincsenek benne az épületmegjelölés utáni logikai szintek (lépcsőház, emelet, ajtó). A fentiek mellett a következetesség elve alapján nem megengedhető egy címelem (pl. utcanév) különböző módokon való feltüntetése, ami a gyakorlatban ugyanakkor sokszor előfordulhat. Végül, de nem utolsósorban az adatok aktualitásának elve szintén meghatározó a címnnyilvántartásokban – pl. az adott címen már nem található épület.

Az egységes címregiszterrendszer kialakításának folyamata Magyarországon

A címregiszterrendszer szabályozási előzményeinek esetében figyelmet érdemel, hogy Magyarországon – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet bizonyos hézagpótló szabályozása mellett – de a közigazgatás korábban nem rendelkezett egységes, közhiteles, az ország valamennyi címét lefedő címadatbázissal. Így különösen a városokban a címek kialakítása, a különböző címnyilvántartások változtatása illetve a kapcsolódó szervezési és eljárási folyamatok sokszor nem egységes szellemben történtek. Ennek következtében a közigazgatási szervek – így az önkormányzatok – időnként nem tudták ellenőrizni az eljárások során megadott címek létezését sem. További probléma volt, hogy a címek nem voltak jól megfeleltetve az ingatlanoknak, a személyiadat- és lakcímnyilvántartás pedig nélkülözte a címadatok és ingatlanadatok összekapcsolását.

A városi igazgatásban a címnyilvántartás vezetéséért – korábban – a jegyző volt a felelős. 2007-ben elindult egy új címnyilvántartási rendszer, melynek keretein belül a helyi címnyilvántartás országosan egységes informatikai támogatással működött. A jegyző az egységes, országos címnyilvántartás keretében saját nyilvántartásaként kezelte az illetékeségébe tartozó címeket, az azokban bekövetkezett változásokat pedig online módon jelentette a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) – ezzel igyekezett az állam komoly informatikai segítséget biztosítani az önkormányzati szektor számára a címnyilvántartási feladatok ellátása során.

A 2010-es évek jelentős közigazgatási átalakításainak részeként a járási hivatalok 2013-ban történt létrehozásával a címkezeléssel kapcsolatos egyes hatósági feladatok (pl. lakcímkártya kiadása) ugyan átkerültek az egyes járási hivatalok hatáskörébe, azonban a címnyilvántartásban bekövetkező változásoknak a személyiadat- és lakcímnyilvántartás online rögzítő felületen történő átvezetését a városokban továbbra is a jegyzők látták el – ezzel mondhatni egyfajta osztott feladatmegosztás következett be a városok és az állam területi végrehajtó egységei (járási hivatalok) között. Mindemellett kialakult az a gyakorlat is, hogy az egyes szervezeteknek sokszor saját nyilvántartási forrásai voltak a címek nyilvántartására. Hiányzott továbbá az egységesített jogszabályi háttér a címkezelési eljárások vonatkozásában. Habár az egyes címelemek képzése során rögzítésre kerültek bizonyos kezek, de ezek inkább eljárási folyamatok voltak, amely keretében felhatalmazásokat adtak – pl. az önkormányzatnak) – de nem tartalmaztak rendelkezést a technikai feltételek vonatkozásában. Ez utóbbi esetében olyan esetekre kell gondolni, hogy honnan kezdődik egy utca számozása; a bal vagy a jobb oldal legyen a páros vagy a páratlan oldal. A jogsza-

bályi felhatalmazások alapján sok kérdést rögzítettek a városok önkormányzati rendeleti szinten, de ezek országos szinten nem voltak összehangolva. Lényegében országos szintű egységes címképzési és címkezelési eljárásról nem beszélhettünk az egységes címregiszter rendszerszintű kialakítását megelőzően.

A címregiszter fejlesztésének folyamata ugyanakkor időközben megjelent különböző kormányzati közpolitikai, szakpolitikai, illetve operatív programban. Előbbiek közül kiemelendő a kormányzat Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programja, és annak részeként az ún. Egyszerűsítési Program.¹³⁹ Utóbbiak közül az Államreform Operatív Program (ÁROP), és részben az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program (EKOP) érdemel figyelmet. A Magyar Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése volt. A címregiszter-szabályozás ehhez szervesen kapcsolódott, mivel ez a címkezelés teljes folyamatát újraszervezte, az egyes intézmények feladatait, hatásköreit racionálisabb folyamatokhoz illesztette. Másrészt a címregiszter kapcsolódott az ÁROP-hoz is, amelynek fő célkitűzése volt az igazgatási rendszer teljesítmény- és a nyújtott szolgáltatások színvonalnővelése a szűkös erőforrások optimális felhasználása mellett. Az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és a 2009–2010. évi akcióterv módosításáról szóló 1193/2011. (VI. 15.) Korm. határozatban került először nevesítésre a „Közhiteles címregiszter kialakítása a konvergencia régiókban” c. támogatási konstrukció.¹⁴⁰ Később az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akcióterv elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1286/2012. (VIII. 9.) Korm. határozat óta a projekt neve megváltozott a „Közhiteles címregiszter kialakítása” címre, valamint ezzel az ország teljes területét érintő projektté is

139 Ld a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatot.

140 Ezt a szabályozást erősítette meg később az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének megállapításáról, továbbá az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében egyes kiemelt projektjavaslatok akciótervi nevesítéséről szóló 1136/2012. (V. 3.) Korm. határozat, az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1286/2012. (VIII. 9.) Korm. határozat, az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1346/2012. (IX. 7.) Korm. határozat, az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének módosításáról, az Államreform Operatív Program tartaléklistájáról szóló 1071/2013. (II. 21.) Korm. határozat, az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének módosításáról és az Államreform Operatív Program tartaléklistájáról szóló 1677/2013. (IX. 30.) Korm. határozat és az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének módosításáról szóló 1195/2014. (III. 31.) Korm. határozat is.

vált.¹⁴¹ A fenti programok, operatív programok és konkrét projektkiírások nyújtották azt a stratégiai keretet, amelyben a címregiszter új rendszerének kialakítása megvalósulhatott.

A központi címregiszterre vonatkozó szabályozási keretek legfontosabb elemévé a 2014. évi XCIII. törvény a központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint egyes igazgatási tárgyú törvények módosításáról – továbbiakban az ún. Interop. Törvény –, amelynek a központi címregiszterre vonatkozó rendelkezései 2015. január 1-jén léptek hatályba.¹⁴² A törvény kimondta, hogy a központi címregiszter vezetése, működése és az egységes címkezelés részletes eljárási szabályait a törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet állapítja meg.¹⁴³ Az ennek megfelelően kiadott végrehajtási rendelet a szintén 2015. január 1-jén hatályba lépő, a központi címregiszterről és a címkezelésről szóló 345/2014. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) vált. Az Interop törvény emellett több más igazgatási tárgyú törvény módosításával részben további általános keretszabályokat állapított meg a címregiszterre vonatkozóan (pl. a hozzáférési jogosultsági nyilvántartásra vonatkozó szabályok megjelenése az Interop tv.-ben), részben pedig ágazati szabályozásokat módosított a címregiszter működtethetősége érdekében. A 2014-es Interop. törvényt később a 2015. évi CCXXII. törvény váltotta fel az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól.

A jogi szabályozások előkészítése és kodifikációjával párhuzamosan kezdődött meg az egységes címregiszterrendszer fizikai kialakításának előkészítése. A megvalósítás szakmai tartalomért felelős kormánytaggá a vidékfejlesztési miniszter vált. A projektben részt vevő konzorciumi partnerek, mint a Vidékfejlesztési Minisztérium, a KEKKEH, a Földmérési és Távérzékelési Intézet és a Magyar Posta Zrt. szoros együttműködésben kezdtek

141 A konvergencia régiók azok a régiók, ahol az egy főre jutó GDP kevesebb az EU-25 átlagának 75%-ánál. Ezek a régiók az Európai Unió regionális politikájának 1. fő célkitűzése („A legelmaradottabb régiók támogatása és fejlesztése”) alá tartoznak. A Közép-magyarországi régió (Pest Megye, Budapest) kivételével Magyarország összes régiója e kategóriába tartozik. (Ld. Kézikönyv a területi kohézióról, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium kiadványa, Budapest, 2009.)

142 Érdekesség, hogy a törvénynek az eredetileg a parlament elé törvényjavaslatként benyújtott szövege még egy szót sem szolt a címregiszterről. Az Önkormányzati és területfejlesztési bizottság időközben benyújtott módosító javaslata (T/13053/4. sz.) nyomán illesztettek be néhány elvi rendelkezést a törvényjavaslatba. A módosító javaslat indokolása rögzítette, hogy „Jelen javaslat csak keretszabályokat állapít meg, így a központi címregiszter létrehozását csak deklarálja, annak tényleges megvalósítását és kialakítását, a hozzá kapcsolódó végrehajtási eljárások kidolgozását külön jogszabályokra bízta. A nyilvántartás létrehozása törvényi szinten kell, hogy megjelenjen az „etalon” jellege miatt. Jelen kerettörvény a részletszabályok kimunkálására nem szolgálhat, de megteremti a jogrendszerben való elhelyezhetőség alapvető feltételeit. A központi címregiszter létrehozását és a jogrendbe illesztését szolgáló jogszabályok, jogszabály módosítások kidolgozása folyamatban van.” A törvény hatályba lépése előtt a központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint egyes igazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XCIII. törvény még kiegészítette a címregiszter törvényi keretszabályait.

143 Interop. tv. 15. §.

meg a munkafolyamatokat az új rendszer létrehozásához, de szakmai támogatást nyújtottak a projektben érintett olyan szervezetek is, mint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Belügyminisztérium. A Magyar Posta részvétele külön kiemelendő, mivel évente átlagosan 1,2 milliárd címzett és 850 millió darab címezetlen kézbesített küldeményt kezel, továbbá közel 3,5 millió egyedi cím, 100 ezer postai fiókbérlő elérésével végzi a szolgáltatást.¹⁴⁴ Érdemes számba venni Magyar Posta Zrt. projektben vállalt feladatait: a címadatbázis összeállítása, jogi támogatás (irányítószám-menedzsment), adatelemzés és szakértői közreműködés, valamint adattisztítás és szakértői közreműködés.¹⁴⁵

Az egységes címregiszter-kialakítás az Államreform Operatív Program keretében¹⁴⁶ történt, összesen mintegy 950 milliárd Ft forrásösszeg felhasználásával. A költségek finanszírozása 85%-os arányban európai uniós, 15%-ban pedig nemzeti forrásból történt. A megvalósításban több mint 80, a területen jártas szakember vett részt. A munka grandiózus jellegét tükrözi, hogy több mint 5 millió címadat feldolgozását kellett elvégezni. Magyarországon több mint 7,5 millió telek és 9 millió ingatlan van, a lakások száma pedig meghaladja a 4 milliót.¹⁴⁷ A projektben végrehajtandó feladatok érintették a címregiszterrendszer fejlesztését; a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, illetve az ingatlan-nyilvántartás integrálását; valamint a projekt eredményeinek bevezetését – egyfajta oktatási jelleggel – a felhasználók körében. A projekt részeként a címregiszter fizikai kialakítása, címadatokkal történő biztosítása, a szükséges informatikai kapcsolat létrehozása, ezáltal a címek napi szintű frissítése történt meg. Az egységes központi címregiszter kialakítására biztosítva lett a szükséges forrás. Minden hasonló elektronikus fejlesztés esetén felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a folyamatos működtetésre és a szükséges továbbfejlesztésre milyen kapcsolódó források állnak rendelkezésre. Így könnyűszerrel belátható, hogy a címregiszterrel kapcsolatos elvárások csak akkor teljesülhetnek maradéktalanul, ha mindez a jövőre nézve mindenkor megfelelően biztosított.

A források biztosítását követően az egységes központi címregiszterrendszer kialakításának első tényleges elemeit a központi címregiszter kialakításához szükséges adatellenőrzési feladatokról szóló 216/2014. (VIII. 28.) Korm. rendelet határozta meg, amely egy

144 Forrás: <https://www.posta.hu/eu-projektek/cimregiszter>.

145 A megvalósításban elsősorban a posta felsőfokú végzettséggel rendelkező, szakterületi „specialistái”, tapasztalt munkatársai vettek részt. A konzorciumi partnerek rendelkezésre álló címadatbázisainak gépi összehasonlítása a posta saját tulajdonú Postai Címvarázsló Rendszer és térinformatikai eszközök segítségével, a címek egymással való megfeleltetésével történt. Ennek az alapját a postai Országos Egységes Címadatbázis és Cím-menedzsment Rendszer országos referencia címadatbázisa képezte.

146 ÁROP-1.2.12-2012-2012-0001 projekt.

147 Forrás: <http://www.hirado.hu/2014/06/19/hamarosan-letrejon-a-kozHITELES-cimregiszter/>.

többlépcsős adatellenőrzési, adattisztítási folyamatot írt elő az egységes regiszter alapjainak megteremtésének. Ennek elvégzése a városokban a jegyzők feladatává vált. Az adattisztítás nem igényelt helyszíni szemlét, mivel egy számítógépes program automatizált módszerrel összeszerkesztette a személyi- és lakcímnnyilvántartásban és az ingatlan-nyilvántartásban található címeket, helyrajzi számokat, valamint a Magyar Posta által a projekt rendelkezésre bocsátott irányítószámokat, majd ebből a programból kellett a jegyzőknek kiválasztaniuk a felkínált változatok közül a helyes, létező címet. A nem egyértelmű esetekben a címet tisztázandóként kellett megjelölni és később ezeket a címeket tisztázni – helyszíni szemlét tartani vagy más intézkedéseket foganatosítani.¹⁴⁸

A KEKKH-hoz visszajuttatott listák felhasználásával történt meg 2014. december 31. határidővel a jegyzők által az ún. ősfeltöltés, mint az egységes központi címregiszter technikai megalapozása. A felülvizsgálandóként megjelölt adatok egy külön informatikai tárbba kerültek. A projektben az ősfeltöltés során a korábban meglévő címstruktúra került alkalmazásra és betöltésre a címregiszterbe. A címregiszter szabályozása a korábban általánosan használt címstruktúrától kismértékben eltérő címstruktúrát kívánt bevezetni, így a címregiszterben később is előfordultak olyan címek, melyek nem feleltek meg a szabályozás hatályba lépését követően alkalmazandó címstruktúrának (pl. olyan ingatlanok, melyeknek helyrajzi szám a címük).

A községekben, városokban a jegyzőknek 2016 végéig – az eredetihez képest 1 évvel meghosszabbított határidővel – kellett elvégezni a felülvizsgálatot és szükség esetén az érintett ingatlanok vonatkozásában új címkezelést lefolytatni. Továbbá szintén a projekt által előírt kötelezettség keretében a jegyzőknek 2016. december 31-ig kellett felülvizsgálni az illetékességi területükhöz tartozó, 2014. augusztus 1. és 2015. január 1. között megváltozott címeket.¹⁴⁹ Ezek olyan címek, amelyekre a fent említett „elsődleges” adattisztítás (validálás) nem terjedt ki, az elsődleges adattisztításhoz a jegyzők rendelkezésére bocsátott adatsor ugyanis a címadatokat 2014. július 31-i fordulónappal tartalmazta.

A jegyzők a címek helyességének érdekében szemlét végezhetek, de akár döntési javaslatokkal élhettek a képviselő-testületek számára. Az ingatlan-nyilvántartásban az adattisztítás során felülvizsgálandóként megjelölt, és a felülvizsgálaton még át nem esett címadatok „felülvizsgálat alatt” megjegyzéssel, a címregiszterben még nem szereplő új bejegyzések pedig „címképzés alatt” megjegyzéssel szerepeltek. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban viszont ilyen típusú megjegyzésekre már nem volt szükség, tekintettel a lakcímkártya a felülvizsgálat alatt álló lakcímekre is kiadható volt a régi adatok vé-

148 Jogsabályi összefoglaló – Közhiteles címregiszter kialakítása projekt ÁROP-1.2.12-2012-2012-0001.

149 A központi címregiszterről és a címkezelésről szóló 345/2014. (XII. 23.) Korm. rendelet 22. § (2) bekezdés.

lemezett érvényessége folytán, így mivel a lakcímbeljelentés jogot, kötelezettséget közvetlenül nem keletkeztet, „a felülvizsgálat alatt” megjegyzésnek jogi hatása nem lett volna.

A fenti folyamatok miatt a 2015–2016. időszak során akár a cím adatok nagyobb mértékű változása is előfordulhatott. A fentiek alapján ezért lényegében 2017. január 1-jétől tartalmaz a címregiszter teljes egészében hiteles adatokat. Ezt követően azonban a településeken a jegyzők feladata lekorlátozódott az újonnan képzett címek bejegyzésére és a változások követésére. A jegyzők a címregiszter adattartalmát ezt követően folyamatosan karbantartják például a közterületnevek változásának követésével vagy a részükre az ingatlan-nyilvántartásból megküldött határozatok tartalma alapján is.

Az egységes központi címregiszterrendszer működésének sajátosságai

Az Interop. tv. az egységes központi címregiszter funkcióját a különböző címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködési képességének elősegítésére és az egységes címkezelés biztosítására szolgáló nyilvántartásként határozta meg. Ebben a kontextusban a címregiszter olyan, a nyilvántartások közötti együttműködést elősegítő központi nyilvántartás, amely a címadatok vonatkozásában adatkapcsolat-szolgáltatás útján hiteles adatforrást biztosít a címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások számára.¹⁵⁰ A címregiszter tehát az interoperabilitás erősítésének alapvető eszköze. A címregiszter megvalósításával lényegében négy korábbi és jelenlegi nyilvántartási rendszer kapcsolódik össze a címadatok mentén: 1) a személyiadat- és lakcímnyilvántartás, 2) az ingatlan-nyilvántartás, 3) a postai nyilvántartása, 4) valamint a településeken a jegyzők helyi szintű nyilvántartásai – ez utóbbi értelemszerűen a jóval nagyobb adatmennyiséget lefedő városi, nagyvárosi (megyei jogú városok, fővárosi kerületek) lakcímnyilvántartások esetében jelent áttörést. Érdemes hangsúlyozni, hogy a cím mint önálló kategória a nyilvántartási rendszerekben mindig valamilyen más adatkörhöz kapcsolódik, vagyis nem önmagában áll. A címregiszter lényege, hogy a címek önmagukban, ugyanakkor az adatminőség követelményrendszerének megfelelően jelennek meg egy kifejezetten erre a célra létrehozott önálló nyilvántartásban.

A címregiszter jogi jellegét tekintve egy ún. etalon,¹⁵¹ vagyis metajellegű nyilvántartás, amely a közigazgatási – de esetleg más (pl. bíróságok) – szervek belső működését segítve más nyilvántartások bizonyos adattartalmát alapozhatja meg, illetve az adattartalmat

¹⁵⁰ Interop tv. 14. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁵¹ Bár ez az EU-ban is használt kategorizálás nálunk még nem teljesen gyökeresedett meg, a nyilvántartásoknak 5 nagy kategóriáját lehet megkülönböztetni: az etalon nyilvántartás mellett vannak biztonsági, alap-, szolgáltatási és származtatott nyilvántartások.

érintő változások átvezetésének forrása lehet.¹⁵² Egy etalon nyilvántartás – látszólag paradox megfogalmazással – felfogható több szervezet egyfajta közös belső nyilvántartásaként is. Az etalon nyilvántartások az állam (ebben a kontextusban ideértve az önkormányzatokat is) belső működését erősítő, megalapozó nyilvántartások. Olyan más – közhiteles, vagy egyébként fontos – nagy nyilvántartások számára adnak alapvető információt, amivel segíthetik az egységesítést és az együttműködést a különböző nyilvántartások között. Fontos hangsúlyozni a címregiszter „központi jellegét”, amely garantálja az egységességet, a szétaprózott rezsimek és címrendszerek elkerülését. Mindemellett a címregiszter a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvényben meghatározott nemzeti adatvagyon részét is képezi.¹⁵³ A nyilvántartás regisztratív és deklaratív jellegű nyilvántartás, vagyis közvetlenül jogot, kötelezettséget nem keletkeztet.

A címregiszter esetében fontos azt is tudni, hogy mindez közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül-e, tehát ennek vezetése a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) – illetve 2018. januártól az Általános Közigazgatási Rendtartás (Ákr.) – alapján történik.¹⁵⁴ A hatósági eljárási kódex szerinti hatósági nyilvántartások egyben közhiteles hatósági nyilvántartások is. A közhitelesség azt jelenti, hogy a nyilvántartás alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a

152 Bár a címregiszter elsődlegesen közhiteles nyilvántartások adatforrása, nem kizárt, hogy valamely közfeladatot ellátó szerv belső nyilvántartása számára is forrásként szolgálhat, ez ugyanis nincs kategorikusan kizárva. Ez annak ellenére igaz lehet, hogy a címregiszter az interoperabilitás egyik eszköze, míg a belső nyilvántartások elvileg tartalmuknál, felhasználásuknál fogva nem relevánsak az interoperabilitás szempontjából. Ez természetesen ugyanúgy megköveteli az adatfelhasználás megfelelő jogalapjának meglétét. A belső nyilvántartások fogalmára vonatkozóan megközelítésként alkalmazható lehet az Interop. tv. belső nyilvántartásokat definiáló, még hatályba nem lépett rendelkezése, mely szerint [2. § (6) bekezdés] a belső nyilvántartás olyan nyilvántartás, aminek a vezetése kizárólag a nyilvántartó saját céljait, saját feladatellátását, saját ellenőrzési tevékenységét szolgálja, és nem célja, hogy harmadik személy számára adatot adjon át, valamint nem minősül adatforrásnak harmadik személy számára.

153 A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény 1. § 1. pont.

154 A Ket. 12. § (2) bekezdése alapján közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, illetve közigazgatási hatósági ügy a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti. A Ket. 86. § (1) bekezdés kimondja azt is, hogy a hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet, és a Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezései tekintetében hatósági nyilvántartás alatt közhiteles hatósági nyilvántartást kell érteni.

hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Senki sem hivatkozhat továbbá arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve, ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn.¹⁵⁵

A fentieket figyelembe véve az egységes központi címregiszter önmagában nem minősül klasszikus értelemben vett közhiteles hatósági nyilvántartásnak, tehát nem a hatósági eljárási kódex szerinti nyilvántartás. Ennek oka, hogy bár adattartalma hiteles, ez a hitelesség nem általános értelemben vett, „külső” közhitelesség, vagyis nem általánosan irányadó és közvetlenül felhasználható mindenki, főleg harmadik személyek felé. A hitelesség csak a címregiszter adatait közvetlenül felhasználó közigazgatási szervek számára értelmezhető, így nevezhetjük relatív és célzott „közhitelességnek” is. Ez a felhasználás továbbá egyfajta belső technikai művelet, vagyis szintén nem külső jogalanyok számára, hanem sokkal inkább a nyilvántartásokkal dolgozó intézmények számára releváns. Külső jogalanyok számára csak az a nyilvántartás releváns, amelyet az adott közigazgatási szerv közhiteles hatósági nyilvántartásként megismerhető módon vezet. Ezen a ponton a felhasználó nyilvántartás már elválik az alapul szolgáló etalon nyilvántartástól, vagyis jelen esetben a címregisztertől, önálló életet él, és külső jogalanyok felé az etalon nyilvántartásból származó adatokat is kvázi elsődleges, külső értelemben vett közhiteles adatként tartalmazza. A fentieket egyébként maga a 345/2014. (XII. 23.) számú Korm. rendelet is lényegében megerősíti azzal, hogy kimondja, hogy a címregisztert kezelő szerv közvetlenül nem szolgáltat adatot az ügyfél számára.

A címregiszternél vizsgálati problémaként jelenik meg az a kérdés, hogy milyen típusú ingatlanok adatait tartalmazza. E tekintetben fontos adatminőségi alapelv a címképzés lehetőség szerinti teljeskörűsége, ezzel lehetőleg ne maradjanak ki a címmel is megjelölhető ingatlanok a címkezelésből. Ennek egyik előfeltételeként maga a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) mondja ki, hogy minden belterületi és olyan külterületi közterületet el kell nevezni, amely olyan ingatlanhoz vezet, amelyen az 1997. évi LXXVIII. épitett környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (Étv.) szerinti épület található.¹⁵⁶

Az egységes központi címregiszter megteremtésével az elsődleges igazgatási cél lényegében az volt, hogy a címregiszter tartalmazzon minden olyan címet, ahol lakóhely, tartózkodási hely, székhely vagy gazdasági telephely létesíthető. Ennek révén annak megismerése, hogy melyek azok az ingatlanok, amelyek huzamos emberi tartózkodásra alkal-

155 Ket. 86. § (1a) bekezdés.

156 Mötv. 14/A. § (1) bekezdés.

masak, lakhatási vagy gazdasági-, üzleti célt szolgálnak, így esetükben szükséges a további jogok, kötelezettségek alapításához alkalmas cím megléte; továbbá hatósági eljárások lefolytatása szempontjából relevánsak lehetnek. Meghatározott ingatlanoknak nincs értelme címet adni, így a folyók, csatornák, mező- vagy erdőgazdasági művelés alatt álló területek, különösen mivel azokon nem helyezhető el épület.

Az egységes központi címregiszterbe a települések, így a városok esetén kifejezetten az önkormányzat területén található ingatlantípusok adatai kerülnek bejegyzésre, mint a beépítésre szánt területen fekvő telkek; az ilyen telkeken létesített épületek, vagy építési-engedély-köteles pincék.¹⁵⁷ A szabályozás alapján a címképzés alapegysége nem csak egyetlen ingatlankategória lehet, de ezek a kategóriák jól behatárolhatók. A jegyzők széles mérlegelési kompetenciával rendelkeznek az ún. egyéb önálló rendeltetési egységek esetén a címképzés kapcsán.¹⁵⁸

A címregiszter adattartalmánál fontos adatminőségi szabály, hogy az „egységes címképzés” elvének jegyében a 345-ös Korm. rendelet alapján elnevezett közterületeken létesített címek egységes formátumúak legyenek. Az egységes címképzés eredményeként egységes címszabvány hozható létre, ami a címadatokat átvevő más nyilvántartások címadat-tartalmát is egységessé, ezáltal könnyen kezelhetővé teszi. A Korm. rendelet szerint a cím egy térben meghatározható, ténylegesen létező fizikai hely megjelölése az ingatlanra vonatkozó címelemekkel, amely tartalmánál fogva alkalmas az ingatlan egyedi azonosítására.¹⁵⁹ Két címet elvileg akkor kell különböztönek tekinteni, ha legalább egy címadatuk különbözik.¹⁶⁰ A címet ún. címelemek határozzák meg, azonosítják.¹⁶¹ A címregiszter a címelemeken túl azonban nyilvántart más, hozzáfűződő címadatokat is, úgymint a címkoordinátát.¹⁶² A címregiszterben rögzíthető, címekhez kapcsolt földrajzi koordináták

157 Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

158 A Korm. rendelet 1. § 11. pontja alapján önálló rendeltetési egység a meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, amelynek a szabadból vagy az épületen belüli közös közlekedőből nyíló önálló bejárata van.

159 Korm. rendelet 1. § 2. pont.

160 Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés.

161 A Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján ezek a címelemek az alábbiak: az országnév, a megye neve, a település neve, a postai irányítószám, (ha van) a településrész-név, (ha van) a kerület megjelölése, a közterületnév, a közterületjelleg, a házszám, ha azonos házszám alatt egynél több épület van, a házszámhoz tartozó épület jele; ha az épületben egynél több lépcsőház van, a házszámhoz tartozó épülethez rendelt lépcsőház jele; ha az épületben vagy a lépcsőházban több szinten találhatóak önálló rendeltetési egységek, az épülethez vagy a lépcsőházhoz tartozó szint jele; és ha az épület vagy a lépcsőház azonos szintjén több önálló rendeltetési egység van, az önálló rendeltetési egység aijának, bejáratának megjelölése.

162 A Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése alapján a központi címregiszter egyéb címadatként nyilvántartja a címkoordinátát és az ingatlan-nyilvántartási azonosító kódot, a címkezelési döntés számát, valamennyi cím tekintetében az egyedi azonosító kódot, valamint azt, hogy a cím telek vagy épület megjelölését szolgálja.

feltöltése azon, elsősorban informatikai alkalmazások számára lehet távlatilag hasznos, melyek a tájékozódást nem címek, hanem földrajzi koordináták alapján valósítják meg. A címregiszternek nem része a helyrajzi szám, amely eddig az ügyleti, hatósági, sőt általában mindennapi felfogás szerint is sokszor alapvető fontosságú volt.

A címregiszter tartalma mint statikus jelenség mellett, annak dinamikus párjaként megjelenik a címkezelés fogalma, amely a címelemek és cím képzését, a központi címregiszterben új cím keletkeztetését, meglévő cím módosítását vagy törlését jelenti.¹⁶³ A statikus és dinamikus fogalmi kategória szorosan összekapcsolódik, az egységes címképzési szabályok megalkotása előfeltétele a központi címregiszter létrehozásának, az országosan egységes formátumú címek alapján lehet a címregiszter adatbázisa teljes. Cím akkor keletkezik, ha valamennyi címadatát bejegyezték a központi címregiszterbe, és akkor szűnik meg, ha valamennyi címadatát törölték a központi címregiszterből, és akkor módosul, ha valamely címeleme megváltozik.¹⁶⁴

Érdemes néhány gyakorlati szempontból releváns szabályt megemlíteni a címképzés tárgykörében, amely a településeken, de különösen a városokban külön jelentőséggel bír. Az épület, a pince és az önálló rendeltetési egység címét annak a teleknek a címéből kell képezni, melyen az fekszik. Az azonos telken található valamennyi épületet, pincét és önálló rendeltetési egységet – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – egy, a házszámtól szóközzel elválasztott, nem ékezetes egytagú nagybetűs azonosítóval kell ellátni A–Z-ig ábécé-sorrendben, és ahhoz az „ép.” toldalékot kell kapcsolni.¹⁶⁵ Több lépcsőházas épületekben az egyes lépcsőházak nem önálló számozást kapnak, hanem az épület maga kap egyetlen számot és a lépcsőházakat ténylegesen csak lépcsőházként lehet megjelölni.¹⁶⁶ Emellett minden többszintes épületben kell hogy legyen „földszint”.¹⁶⁷ A föld felszíne alatt elhelyezkedő szinteket fentről lefelé haladva az „alagsor” szót követően 1-től emelkedő sorrendű arab számokkal kell megjelölni.¹⁶⁸ Emellett továbbra is előfordulhat – miként a korábbi gyakorlat is változott e tekintetben – hogy többemeletes épületekben szintenként akár újra is kezdődhet a lakásajtók számozása. Egyebekben az ajtó, bejárat megjelölése te-

163 Korm. rendelet 1. § 4. pont.

164 Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés.

165 Korm. rendelet 15. § (1)-(2) bekezdés.

166 A Korm. rendelet 16. §-a alapján az azonos épületben található valamennyi lépcsőházat – amennyiben az épületben egynél több lépcsőház van – egy, a házszámtól és az épület jelétől szóközzel elválasztott, nem ékezetes egytagú nagybetűs azonosítóval kell ellátni A–Z-ig, ábécé-sorrendben, és ahhoz az „lph.” toldalékot kell kapcsolni.

167 A Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése alapján az épületen belül a szinteket egyértelműen jelző azonosítókkel kell ellátni olyanképpen, hogy az épületben a föld felszínén lévő vagy a föld felszínéhez legközelebb eső szint „Fsz.” jelölést kapjon.

168 Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés.

kintetében a jegyző a tulajdonos vagy a tulajdonosi közösség javaslatának megfelelően képi a címet.¹⁶⁹ A városokban, nagyvárosokban gyakori többszintes, esetenként nagyszámú elkülönített lakóingatlanokat magába foglaló épületek igazgatás célú kezelése várhatóan nagy segítséget kap az egységes központi címregiszter révén.

A megújult címképzés egy speciális mozzanata a külterületen fekvő tanyák címének képzése. A tanyák és a külterületi ingatlanok elnevezésénél – igen szűk körű korlátozástól eltekintve – a tulajdonos döntését kell figyelembe venni, a tanyák elnevezhetők élő személyekről – tipikusan a tulajdonos családról – is. Ezek címét elsősorban a tulajdonos által javasolt elnevezés szerint kell megállapítani.¹⁷⁰ Ha a tanya elnevezésére a tulajdonos a jegyző legalább kétszeri felhívására sem tesz javaslatot vagy az általa tett javaslat nem megfelelő, akkor a jegyző a képviselő-testület döntésének megfelelő elnevezést jegyzi be a központi címregiszterbe.¹⁷¹ A tulajdonos elnevezésre irányuló javaslatát el kell fogadni, ha az elnevezés a tulajdonos vezetőkéneve szerepeltetésére irányul, és a település közigazgatási területén nincsen másik tanya ugyanezzel a névvel. Ha a tulajdonos által javasolt elnevezés már egy másik tanya neve, a jegyző megkülönböztetésre alkalmas jelölést javasol a tulajdonosnak.¹⁷² Minden más esetben a tulajdonos által javasolt elnevezés akkor fogadható el, ha az az adott tanya pontos beazonosítását lehetővé teszi, és a javasolt elnevezés nem sérti a közízlést, nem kelt megbotránkozást, nem félrevezető és a magyar nyelv helyesírási szabályainak is megfelel.¹⁷³

Az ingatlan fekvése szerint illetékes jegyző mint címképzésért felelős szerv feladata, hogy rögzítse a címeket a központi rendszerben (címkézelés). A főváros esetén osztott hatáskör érvényesül a kerületi jegyző és a fővárosi főjegyző között annak megfelelően, hogy a címmel érintett közterület a kerülethez vagy a fővároshoz tartozik.¹⁷⁴ A jegyző értelemszerűen csak az illetékességi területére vonatkozóan járhat el.¹⁷⁵ A jegyző a címképzési eljárás során továbbá nem vonhatja el az egyes címelemek megállapítására felhatalmazással rendelkező más szervek, szervezetek hatáskörét (pl. a közterületek elnevezését, ami az önkormányzat képviselő-testületének kizárólagos hatáskörébe tartozik). A címadatok forrásbiztonsága érdekében központi nyilvántartás készül azokról a személyekről, akik jogosultak a címek rögzítésére: ez a nyilvántartás a hozzáférési jogosultsági nyilvántartás.¹⁷⁶

169 Korm. rendelet 18. §.

170 Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés.

171 Korm. rendelet 19. § (2) bekezdés.

172 Korm. rendelet 19. § (4) bekezdés.

173 Korm. rendelet 19. § (3) bekezdés.

174 Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés.

175 Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés.

176 A hozzáférési jogosultsági nyilvántartás tartalmazza az érintett személyek természetes személyazonosító adatait, a címképzésért felelős szerv illetékességi területét, a hozzáférési jogosultság kezdő időpontját

A fenti szabályozás a lehető legnagyobb mozgásteret biztosítja a városi jegyzőknek. A jegyző az alábbi főbb forrásokból szerezhethet tudomást egy címadat megváltozásáról: a tulajdonos vagy jogos birtokos bejelentése, a magyar posta értesítése, földhivatali határozat, saját észlelés. Annak érdekében, hogy a címekkel kapcsolatos változásról az ügyfelek is tudomást szerezhessenek, a jegyző a címkezeléssel érintett címeket a város honlapján közzéteszi úgy, hogy azok legalább a közzétételtől számított egy hónapig folyamatosan megtekinthetők legyenek.¹⁷⁷

A jegyzők számára a feladat 2017 januárjától való folyamatos ellátása többletkiadást, illetve különösebb feladatbővülést elvileg nem jelent. Egyrészt a szükséges felhasználói szoftvert és hozzáférési felületet a KEKKH teljes egészében és ingyenesen a jegyzők rendelkezésére bocsátotta, másrészt maga a címképzés mint feladat nem újdonság a jegyzők számára, valójában egy eddig is ellátott feladatról van szó, amelyet ezentúl kicsit más formában, de elvileg nem nagyobb terjedelemben kell végrehajtani. A címek megállapítása és az adatok bevitele a személyiadat- és lakcímnyilvántartásba eddig is jegyzői feladat volt.

A központi címregiszter működtetéséért felelős központi szerv korábban a KEKKH volt, jelenleg a Belügyminisztérium.¹⁷⁸ A központi szerv egyik feladata, hogy miként kezeli a címregiszter adatállományát. Ennek keretében gondoskodik az adatokban bekövetkező, a jegyző hatáskörébe nem tartozó változások és javítások átvezetéséről is, amelynek elvégzéséről haladéktalanul értesíti a jegyzőt. Ezek a települési szintet meghaladó, de a címregiszter adattartalmát érintő területszervezési döntések, például ha az Országgyűlés úgy dönt, hogy egy települést másik megyéhez csatol.¹⁷⁹ A 2015. január 1-jét megelőzően keletkezett címváltozási iratokat, adatokat pedig a BM az Okmánytárban külön adatlapokon, illetve számítógépes adathordozón tárolva kezeli (ezen adatok közé tartoznak a helyrajzi számok is).¹⁸⁰

A címregiszter adatainak átvételére jogosult szervek az Interop. tv. az akkori nyilvántartási rendszerek újjáépítésének, illetve komolyabb fejlesztések igénye nélkül akart lehetőséget teremteni, hogy a közfeladatot ellátó szervek maguk választhassák meg azt az adatkapcsolati módot, amellyel nyilvántartásukból más szervezeteknek adatokat továbbíta-

és időtartamát, valamint a hozzáférési jogosultság módosításának, visszavonásának okát és időpontját. Emellett a KEKKH a Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés b) pont bc) alpontja alapján (nyilvánvalóan biztonsági okokból) naplózza is a felhasználók hozzáféréseit.

177 Korm. rendelet 8. § (5) bekezdés.

178 Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés.

179 Ld. a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 12. § (4) bekezdését.

180 A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 9. § (3) bekezdés d) pont, 28/A. § (2) bekezdés f) pont

nak.¹⁸¹ A szabályozás csak azt írta elő kötelező jelleggel, hogy az adatkapcsolatnak meg kell valósulnia, de azt, hogy milyen módon valósítják meg az érintett szereplők, arra választási lehetőséget hagyott: ez lehet ún. egyszerű információátadás vagy ún. automatikus információátadás.¹⁸² A 2015. január 1-jei indulás időpontjában a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint az ingatlan-nyilvántartás okán már automatikus információátadás érvényesült, vagyis olyan adatátadás, amely nem igényelt egyedi esetekben emberi beavatkozást.¹⁸³ A Módtv. indokolása ugyanakkor kiemelte, hogy a központi címregiszterre később más alapnyilvántartások is kapcsolódhatnak, ha ennek technikai és jogi feltételei adottak.

Fontos kérésként jelenik meg az is, hogy az ügyfelek megismerhetik-e, illetve milyen módon ismerhetik meg a címregiszter adatait. A központi címregiszterben nyilvántartott közérdekű vagy közérdekből nyilvános cím adatok a központi címregiszterhez kapcsolódó állami és önkormányzati nyilvántartásokból ismerhetők csak meg.¹⁸⁴ Harmadik személyek számára csak a címregiszter adatait felhasználó nyilvántartások részévé tett cím adható át, ők nem ismerhetik meg közvetlenül a címregiszter adatait. Ebben a körben praktikus szempontból nem feltétlen annak van relevanciája, hogy a cím adatokat bárki a címregiszter részeként ismerhesse meg. Emiatt nem fordulhat elő például olyan eset, hogy egy ügyfél a városi jegyzőtől közvetlenül kérhessen betekintést a címregiszterbe. A fenti szabály az adatlekérésre vonatkozik, de ez értelemszerűen nem érinti azt a fent említett másik szabályt, hogy a jegyző a címkezeléssel érintett címeket rendszeresen közzéteszi. A cím adatok címregiszterből történő ügyféli meg nem ismerhetősége egyébként szorosan kapcsolódik ahhoz a problémakörhöz, amikor az adatlekérés, különösen pedig az ömlesztett adatlekérés már üzleti célokat szolgálna. Az egyes adatkörök gazdasági célú hasznosításának kérdése az elmúlt években egyre fontosabbá vált, mind nemzetközi, mind hazai szinten.¹⁸⁵ A címregiszter (illetve az annak adatait felhasználó nyilvántartások) esetében belát-

181 Ld. az Interop. tv. általános indokolását.

182 Jelenleg: az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 64. § (1) bekezdés.

183 Interop. tv. 2. § 4. pont.

184 Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 73. § (6) bekezdés.

185 Az Európai Parlament és a Tanács a közzsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelve (PSI – Public Sector Information) pl. kötelező előírásokat tartalmaz a közzsférában rendelkezésre álló adatok széles körű felhasználhatóságának biztosítására, amelynek elsődleges célja az adatokon alapuló szolgáltatások piacosodásának elősegítése. Az irányelv hazai implementálására végül 2012. január 1-jén került sor, de a megalkotott szabályozás nem fedi le maradéktalanul az állami adatok gazdasági célú hasznosításával kapcsolatos valamennyi területet. Ahhoz, hogy az EU eredeti elképzeléseinek megfelelően a magyar szabályozási környezet is innovatívan járuljon hozzá a gazdasági folyamatok aktivizálásához, meg kell határozni azoknak a nyilvántartásoknak a körét, amelyeknél a másodlagos hasznosíthatóság kérdése érdemi vizsgálatot igényel, majd szolgáltatási modelleket kell kidolgozni, amelyek

ható, hogy méltánytalan versenyelőnyt jelenthetne egy cégnek, ha összefüggő adatrendszerrel rendelkezne a címadatokra vonatkozóan, és azt a potenciális fogyasztói megkeresése érdekében fel is használná.

Összegzés – az egységes központi címregiszter hatásainak szintetizálása és a továbblépés lehetőségei

Az egységes központi címregiszterrendszer általános relevanciája a fentiek alapján messze túlmutat azon, hogy ez pusztán az ingatlanok címeinek egyszerű halmaza. A valódi jelentősége és közigazgatási újszerűsége a különböző hatósági nyilvántartások közhiteles adattartalmának megalapozása, így mindenkori referenciát szolgáltat a címadatokhoz, a posta tevékenységét is segíti, sőt közvetett módon különféle a hatósági eljárások során és az ügyfelek szerződési viszonyaiban is kimutatható a közvetlen fontossága és alkalmazhatósága. A fenti szerep okán a címregiszter területi tekintetben túlnyúlik a községek, városok igazgatási tevékenységének klasszikus térréumán (közigazgatási határok), viszont a továbbiakban is alapvetően települési központú marad a címadatok képzése, felvitele és részben felhasználása. Ráadásul a lakosság nagyfokú érintettsége miatt a jövőben kiemelt kérdés, és igazgatási feladattá válhat a lakosság kapcsolódó tájékoztatása és segítése. Mindez különös jelentőséggel bír a nagyobb városokban, illetve a fővárosban, valamint ezek agglomerációs vonzáskörzetében, hiszen itt a kisebb településekhez képest jóval jelentősebb számú címadat és ügyfél található. Ez a feladattömeg sokkal több feladatot ró e települési kör önkormányzati hivatallaira.

A jövőre nézve a rendszer hatékony működtetésének fontos feltétele a megfelelő, központiilag koordinált műszaki-informatikai háttér biztosítása, valamint ehhez kapcsolódva a folyamatos működtetéshez, feltöltéshez szükséges humánerőforrás megléte a helyi államigazgatási (járási hivatalok) és települési önkormányzati szinteken. Az elektronikus közigazgatás jegyében előbb-utóbb biztosítani kell azt is, hogy a változással érintett címek a lakosság részére online megismerhetők legyenek. Végezetül látni kell azt is, hogy a címkezelés a fenti szabályozás alapján jelen pillanatban csak a fizikai térben működik teljes körűen. A jövőben viszont érdemes további lépéseket tenni annak érdekében, hogy a hivatalos ügyekben az ügyfelek virtuális elérhetősége teljes körűen biztosított legyen (lásd példának az ügyfélkapu-rendszert!), hiszen ez a két „címrendszer” csak együtt képes az állam és az önkormányzatok, illetve az ügyfelek közötti formai kapcsolatrendszer teljes körű megteremtésére.

megfelelnek mind a gazdasági szereplők, mind az állam, mind pedig az Unió elvárásainak. Ld. E-közigazgatási szabályozás (2013) <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/0/4a/70000/Kiadvany-E-Kozigazgatasi-Szabalyozas-2013.pdf>

Felhasznált irodalom

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény
- Az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény
- A központi címregiszter létrehozásával összefüggő, valamint egyes igazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XCIII. törvény
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet
- A központi címregiszter kialakításához szükséges adatellenőrzési feladatokról szóló 216/2014. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- A központi címregiszterről és a címkezelésről szóló 345/2014. (XII. 23.) Korm. rendelet
- A Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1286/2012. (VIII. 9.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1346/2012. (IX. 7.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének módosításáról, az Államreform Operatív Program tartaléklistánál szóló 1071/2013. (II. 21.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének módosításáról és az Államreform Operatív Program tartaléklistánál szóló 1677/2013. (IX. 30.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének módosításáról szóló 1195/2014. (III. 31.) Korm. határozat
- Az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében végrehajtásra kerülő projektek jogutódlásáról, az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének módosításáról, valamint az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének módosításáról szóló 1452/2014. (VIII. 1.) Korm. határozat
- A Környezet és Energia Operatív Program 2011–2013. évi akcióterve 6. prioritásának, valamint az Államreform Operatív Program 2011–2013. évi akcióterve 1. prioritásának módosításáról, azok keretében kiemelt projektek nevesítéséről és felhívások közzétételéről szóló 1498/2014. (IX. 4.) Korm. határozat
- Az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról szóló 2007/2/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv

Az Európai Parlament és a Tanács a közzféra információinak további felhasználásáról szóló
2003/98/EK irányelve
A Bizottság 2006/291/EK határozata (2006. április 7.) a bizottsági információk újrafelhasználásáról
A 2011–2015 időszakra szóló európai elektronikus kormányzati cselekvési terv az IKT az intelli-
gens, fenntartható és innovatív kormányzat szolgálatában c. dokumentum. (2011). Budapest
„E-Government Survey” (2012). Budapest, ENSZ kiadvány
European Interoperability Framework 2.0
Kézikönyv a területi kohézióról (2009). A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium kiadvá-
nya. Budapest
Sárközy Ferenc (1994): Térinformatika Magyarországon Sopron, '94.
E-közigazgatási szabályozás, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiadványa, 2013

Szabó Tamás:

A hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadását követően. Egy kutatás margójára...

Bevezetés – hazai városkörnyéki kapcsolatok mint kutatási terület

A magyarországi városhálózat féloldalas jellegéből fakadóan a szuburbanizáció, s vele az agglomerálódás – mint a modern városfejlődés második szakasza – területileg eltérő módon mutatható ki. A klasszikus agglomerációs stílusjegyek Budapest mellett direkt módon csak néhány vidéki megyei jogú város környékén jelentkeznek. A Központi Statisztikai Hivatal 2014-es *Magyarország településhálózata 1. – Agglomerációk, településegységek* című kiadványa a főváros mellett csak Győr, Miskolc és Pécs megyei jogú városok és környékét tekinti a klasszikus értelemben vett városi agglomerációnak. Eger, Szombathely és Zalaegerszeg megyei jogú városok esetében a KSH kiadvány az ún. agglomerálódó térségek megnevezést használja. További 15 megyei jogú várost és környékét nagyvárosi településegységeként definiálja a statisztikai hivatal.¹⁸⁶ A városkutatáshoz használt nemzetközi és Európai uniós sztenderdek, a különböző nemzetközi felmérések, kutatások a nagyvárosi agglomerációs térségekre az ún. funkcionális városi térség (FUA) kategóriát alkalmazzák. Ezt az OECD Területfejlesztési Bizottsága és az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága (EC-DG Regio) illetve az EUROSTAT fejlesztette ki a nagyváros térségi folyamatok megértéséhez, leírásához. A funkcionális városi térség alapvető indikátora a legalább 500.000 térségi (város és környéke) lakosságszám. (OECD, 2013)

186 Ennek ellenére a hazai nagyvárosok (Budapest és a népesebb megyei jogú városok) környékén lezajló szuburban folyamatok kapcsán a szakértők és szakirodalmi művek sokszor beszélnek általában agglomerációról, dacára a szuburbanizációs szakasz terén egyébként kimutatható akár lényeges különbségeknek. Csapó Tamás: Vidéki nagyvárosaink településmorfológiája (in: Települési környezet szerk.: Orosz Zoltán – Fazekas István Debreceni Egyetem, 2008) 21. pp. www.geogis.detek.unideb.hu/100/talajvedelem/kiadvanyok/TKK1.pdf; Bognár Zoltán: „A nagyváros és környéke” összefoglaló tanulmány (in: Kistérségi tanulmányok szerk.: Ágh Attila – Németh Jenő, Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest, 2003) 199. old.

A FUA nemzetközi kategorizálás alapján nagyvárosnak hazánkban csak Budapest minősül a mintegy 1.8 milliós nagyvárosi, illetve a környező agglomerációval együtt 2,5 millió lakosságával. (KSH, Helységnévtár, 2016) A magyarországi megyei jogú városok sokkal alacsonyabb lakosságával jelzi az ország városhálózatának rendkívül monocentrikus jellegét. A területben és lakosságban a fővárost követő magyarországi nagyvárosok európai összehasonlításban mindössze az ún. középvárosi kategóriának felelnek meg.¹⁸⁷

A nagyvárosok és a városkörnyéki települések komplex szimbiózisban működnek együtt: a klasszikus gazdasági és foglalkoztatási munkamegosztás mellett, a különböző köz- és magánszolgáltatások igénybevétele, a munka és szabadidő eltöltésének módjai, a lakó- és munkahelyek közötti közlekedés kapcsolja össze az érintett településeket. Mivel az urbanizáció természetes velejárója a lakosság gyors népességnövekedése a teljes nagyvárosi térségben, ez olyan káros és negatív externáliákhoz vezethet, mint a lakóövezetek kapcsán tapasztalható túlszűfolttság; a városi szennyvíz és hulladék elhelyezése; a szuburbán települések lakosságának, s vele a nagyvárosba napi szinten oda-vissza ingázók radikális megnövekedése, és az abból fakadó közlekedési, tömegközlekedési anomáliák. A rendszerváltás utáni belső migrációs, népvándorlási folyamatokra, s vele a településhálózati történésekre alapvető hatással bírt a gazdasági szerkezetváltás – leépülő nehézipar és mezőgazdasági termelőszövetkezetek; az állami tulajdon privatizációja és a külföldi működő tőke megjelenése. Ennek következtében új válságrégiók, de egyúttal új kitörési pontok, nyertes térségek keletkeztek; települések (pl. Győr és környéke; Közép-Dunántúl; fővárosi agglomerációs települések) helyzete változott meg radikálisan, negatívan vagy éppen pozitívan befolyásolva a vándorlási és települési-térségi folyamatokat. Mindközül a leglátványosabb Budapest népességvesztése volt az agglomerációs gyűrű szuburbán települései javára. A rendszerváltásra minimalizálódott falusi népességszökkenés 1991-től pozitív irányt vett. Ez különösen a fővárost és vidéki nagyvárosokat övező térségekben volt kimutatható, így a rendszerváltást követő másfél-két évtized migrációs folyamatait nagymértékben határozták meg a szuburbanizációs tendenciák. (Dövényi, 2007)

Ugyanakkor a 2010-es években, köszönhetően bizonyos gazdasági és társadalmi folyamatnak (belső kerületek rehabilitációja; egyes fővárosi agglomerációs övezetek közlekedési „bedugulása” etc.) szemben a korábbi két-, két és fél évtized uralkodó tendenciájával egy roppant mérsékelt, de többéves viszonylatban már trendszerűnek tekinthető né-

187 Sőt egyes megyei jogú városok, mint megyeszékhely – pl. Szekszárd – lakossága az egyébként törvényi alapfeltételként meghatározott 50 000 fős városi népességszám alatt marad.

pességgyarapodás figyelhető meg a főváros közigazgatási határain belül – ennek mértéke évente kb. néhány ezer fő. Az 1990 utáni településhálózati folyamatok – agglomerációs, szuburbanizációs folyamatok; térségi demográfiai változások (népességnövekedés, -csökkenés, -elvándorlás) – sokkal erőteljesebb módon jelentkeztek, mint a megelőző évtizedek során. A falvak lakosságának nagy része kvázi „foglalkozást váltott” (az agráriumból a helyi ipari vagy szolgáltató szektorba áramlottak át; sokan ún. kényszervállalkozókká váltak vagy rosszabb esetben kiestek a munkaerőpiacról). Ugyanakkor nagyszámban települtek ki a nagyvárosok magasabban kvalifikált, jobb anyagi helyzetű csoportjai (értelmiségiek, közigazgatási és gazdasági vezetők, vállalkozók) Budapest és néhány megyei jogú városkörnyéki településre, elsősorban lakhatás céljából, miközben a munkahely, valamint a különböző köz- és magánszolgáltatásokat (egészségügyi ellátás, oktatás, banki és más pénzügyi szolgáltatások) továbbra is a központi pozíciót ellátó nagyvárosban vették, veszik igénybe. Ez a kitelepülési folyamat szintén megfigyelhető volt bizonyos közép- és kisváros környéki térségekben. (Beluszky-Sikos T., 2007)

Egy empirikus kutatás gondolatának megszületése;

a kutatás alapvető paraméterei

2013 őszén vetődött fel a gondolat a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) akkori országos központjában, hogy készüljön empirikus kutatás a 2010 utáni parlamenti és kormányzati jogalkotásnak a hazai nagyvárosok (főváros és megyei jogú városok) valamint a városkörnyéki térségi egyéb települések (városok, községek) – közötti önkormányzati és egyéb intézményi (területi államigazgatási, civil, nemzetközi etc.) kooperációkra, együttműködésekre gyakorolt hatásairól. Azonnal megszületett a kutatás munkacíme, amely később a hivatalos elnevezést is megkapta: *„A hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadását követően.”* Két alapvető holisztikus közpolitikai kutatási cél fogalmazódott meg. Az egyik a térségi gazdasági és közigazgatási centrumpozíciót betöltő hazai nagyvárosok, valamint a környező várostérségi önkormányzatok közötti igazgatási, szakpolitikai és közszolgáltatási kapcsolatok ideális valamint a valóságban tapasztalt mérték közötti összefüggések keresése. A másik pedig a hatékony várostérségi kormányzáshoz ajánlott „kemény” valamint „puha” közpolitikai eszközök értékelése a kvantitatív kutatásba közvetlenül bevont polgármesterek személyes percepciók véleménye alapján. Ennek eredményeképpen készült el a várostérségi önkormányzati kooperációk témakörben a rendszerváltás óta született egyik legátfogóbb kutatás a TÖOSZ és a társadalom- és közpolitikai kutatásokat gondozó Homo Oecologicus Alapítvány keretében. Napjaink társadalomtudományi kutatási adatfel-

vételei egyre nagyobb részben születnek online formában. Az internetes penetráció (kapcsolat, elérhetőség) a modern közigazgatásban – így az önkormányzatok körében – ma már gyakorlatilag 100%-osnak tekinthető. A helyhatóságok túlnyomó arányban már rendelkeznek önálló webes felülettel, a vezetők és munkatársaik pedig szinte kivétel nélkül e-mailes elérhetőséggel. A minél jelentősebb kutatási reprezentativitás biztosítása érdekében szinte azonnal és vita nélkül született a döntés, hogy egy külön erre a célra létrehozott internetes felület fogja jelenteni a kutatás alapjául szolgáló kérdőív elérési helyét.

A kutatási adatbázist a TÖOSZ – mint a legtöbb hazai települési önkormányzatot tömörítő önkormányzati érdekszövetség biztosította, aminek köszönhetően több ezer közvetlen polgármesteri e-mail címre került kiküldésre a figyelemfelhívó elektronikus levél Zongor Gábor TÖOSZ-főtitkár aláírásával. A kutatási kérdőív első változata 2013. szeptemberben készült el, majd többkörös szakmai egyeztetést követően a végleges változat 2014. március elején került fel a direkt erre a célra létrehozott internetes felületre. A kutatási adatfelvétellel az előzetes felhívás szerint *2014. március 3. és 2014. április 3. között került sor*.

A KSH már hivatkozott 2014-es agglomerációs kiadványában 561 település került nevesítésre, amelyek a főváros, valamint 21 megyei jogú¹⁸⁸ város szuburbán térségeit alkotják.¹⁸⁹ Ez az összes magyarországi település – a KSH által regisztrált 3176 település-számmal kalkulálva – 17%-át foglalta magában 2013-ban. Ennek tudatában ugyanakkor fontosnak gondoltuk megismerni, hogy a közvetlen agglomerációs térségi polgármestereken túl mit gondolnak általában a hazai településvezetők a *nagyváros, illetve városkörnyéki települési önkormányzatnak kapcsolatrendszeréről*. Így a kutatási célcsoport kibővítésre került az összes magyarországi település első emberére. A kutatásnak fontos aktualitást adott az önkormányzatiság és általában a helyi és térségi közfeladat-ellátás rendszerét jelentősen átalakító 2010 utáni jogszabályi változások – új önkormányzati törvény, köznevelési törvény, államigazgatási eljárások felállítása etc.

188 A kiadvány Hódmezővásárhely és a fővárosi agglomerációban található Érd megyei jogú városok esetében a KSH-kiadvány nem beszél kimutatható agglomerálódásról.

189 Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország településhálózata 1. – Agglomerációk, településegységek (KSH, Budapest, 2014) http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf

A kutatási kérdőív szerkezete az alábbiakban látható:

- kérdéscsoport (I.1–I.8) – tájékoztató kérdések a kutatási célcsoportot képező és a kérdőívet kitöltő települési polgármesterekről: nem, életkor, iskolai végzettség, az önkormányzat tágabb földrajzi elhelyezkedése (megye/járás), önkormányzati jogállás, lakosságszám, az adatfelvétel idején betöltött polgármesteri hivatali ciklus száma.
- kérdéscsoport (II.1–II.10) – 10 db állítás, kontextus mint vizsgálati paraméter szükségességének értékelése 1–5 skálán a *nagyváros (főváros / megyei jogú város) és városkörnyéki települések közötti kapcsolatok tekintetében* – mint az ún. „szükséges dimenzió”.
- kérdéscsoport (III.1–III.10) – a II. kérdéscsoportban vizsgált 10 db vizsgálati paraméter napi tapasztalati, percepcionális értékelése 1–5 skálán a *nagyváros (főváros/megyei jogú város) és városkörnyéki települések közötti kapcsolatok tekintetében* – mint az ún. „*tapasztalati dimenzió*”.
- Települési kooperációk vizsgálata – az önkormányzatok közötti együttműködések tipizálása.
- kérdés: ajánlott „kemény” és „puha” közpolitikai eszközök rangsorolása a nagyváros és városkörnyéki kapcsolatok erősítéséhez, javításához – *6 db ajánlott közpolitikai eszköz rangsorolása 1–6. pozíciók alkalmazásával.*
- kérdés: egyéb javasolt beavatkozások, problémák megnevezése a nagyváros és városkörnyéki települési kapcsolatok témakörben – *szabadon kifejtős válasz lehetősége!*

A kutatási minta paramétereit:

Az 1 hónapig tartó kutatási adatfelvétel során *241 db kitöltött értékelhető polgármesteri kérdőívet* kaptunk, amely a 3176 magyarországi települési önkormányzat mint teljes országos teljes populáció (a KSH 2013-as települési statisztikái szerint) vonatkozásában *7,59%-os kutatási (országos) mintavételt* eredményezett. A megfelelő reprezentativitás érdekében elkészült a térségi adatok szociológiai súlyozása, mely az alábbiakban látható:

Statistikai- tervezési régió (NUTS2)	10 000 lakos alatti település				10 000 lakos feletti település			
	Teljes populáció (település)	Kutatási minta (%)	Kutatási minta (db)	alkalma- zott súly	Teljes populáció (település)	Kutatási minta (%)	Kutatási minta (db)	alkalma- zott súly
Észak- Magyarország	567	43,02	45	0,96	43	3,26	1	3,26
Közép- Dunántúl	359	27,24	40	,68	41	3,11	3	1,04
Közép- Magyarország	139	10,55	5	2,11	71	5,39	13	0,41
Nyugat- Dunántúl	624	47,35	50	0,95	33	2,5	1	2,5
Dél-Alföld	201	15,25	25	0,61	53	4,02	3	1,34
Dél-Dunántúl	615	46,67	27	1,73	41	3,11	1	3,11
Észak-Alföld	321	24,36	23	1,06	68	5,16	4	1,29
Összesen	2826		215		350		26	

1. táblázat. A kutatási mintában az egyes NUTS2 régióknál alkalmazott statisztikai súlyok (Forrás: Hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadása után című kutatás)

A „nagyvárosi” és városkörnyéki települési kutatási csoportok

A 241 db kérdőív települési önkormányzat típus szerinti megoszlását illetően a „nagyvárosi” kategóriában¹⁹⁰ (fővárosi önkormányzat/megyei jogú városi önkormányzat) mindösszesen 3 kitöltött értékelhető polgármesteri kérdőívet kaptunk – 1db fővárosi önkormányzat; 1db nyugat-magyarországi megyei jogú város; 1 db kelet-magyarországi megyei jogú város. Ezért a kutatást a nagyvárosi oldalról az alacsony elemszám miatt nem tekinthetjük reprezentatívnak. Viszont az összes többi elemet mint városkörnyéki település vetjük figyelembe,¹⁹¹ és az ő szemszögükből értékeltük a kutatást alapjaiban meghatározó

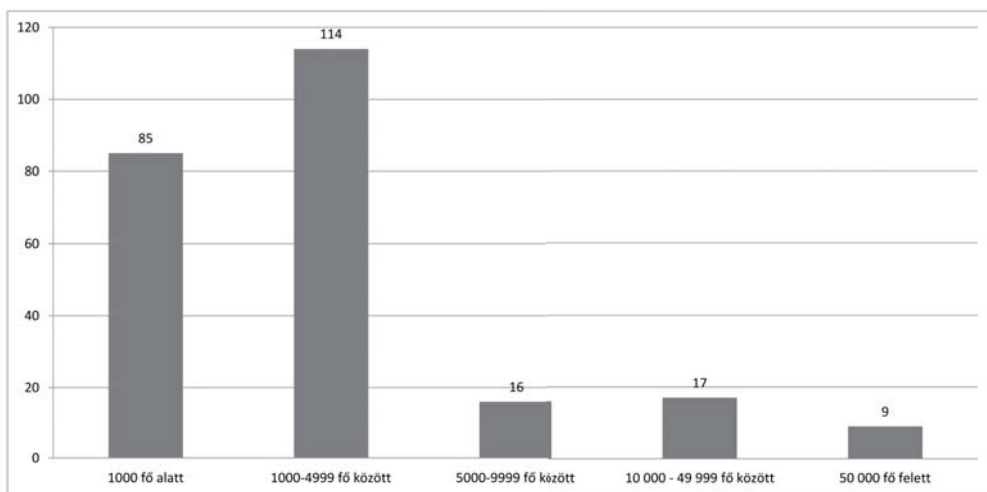
190 Az empirikus kutatásunk esetében a nagyváros kategória nem egyezik meg az 500.000 lakos/nagyvárosi térség nemzetközi standarddal – funkcionális nagyvárosi térség (Functional Urban Area – FUA) -, ugyanis ezen az alapon csak Budapest és agglomerációja került volna szóba. De a hazai geográfusok között egyezményesnek tekinthető legalább 100.000 lakosú nagyvárosi lakosság szám sem vált kutatási paraméterré. Mivel elsődlegesen a városrészek közigazgatási dimenziójával foglalkozik a disszertáció, ezért magyarországi vonatkozásban – s így a kutatási kérdőívben is - önkényesen a nagyváros kategóriát a főváros /megyei jogú város önkormányzati jogálláshoz kötöttük.

191 A kérdőívet kitöltötte 6 fővárosi kerületi polgármester is, ugyan a kerületi helyhatóságok az ország egyik legspeciálisabb önkormányzati jogállást jelentik és a helyzetük sok szempontból nem lehet összevetni a

vizsgálati viszonyrendszert. Ezen a tartalmi-logikai alapon a 238 városkörnyéki települési önkormányzati kérdőív közös halmazban került értelmezésre.

A városkörnyéki települési kérdőívek országos szintézise

Az adatfelvétel során 238 db községi, nagyközségi, városi, járásszékhely városi, valamint fővárosi kerületi polgármester által kitöltött kérdőív került értékelésre. A két községi települési önkormányzati típusból (171 db községi és 17 db nagyközségi önkormányzat) összesen 188 db kérdőív volt a mintában, ami 78,99%-os reprezentációt jelent a teljes városkörnyéki minta esetében. Ugyanakkor, ha lakosságszám alapján (1.7 kérdés) csak az 5000 lakos alatti településeket számítjuk, abból 199 db található (85 db 1000 lakos alatti település; 114 db 1000 – 4999 lakosú település) – a két ábra komparatív összehasonlítása jelzi számunkra, hogy valószínűleg legalább 10 olyan település található a mintában, amely 5000 lakos alatti, de nagy valószínűséggel nem községi, hanem városi jogállású település.



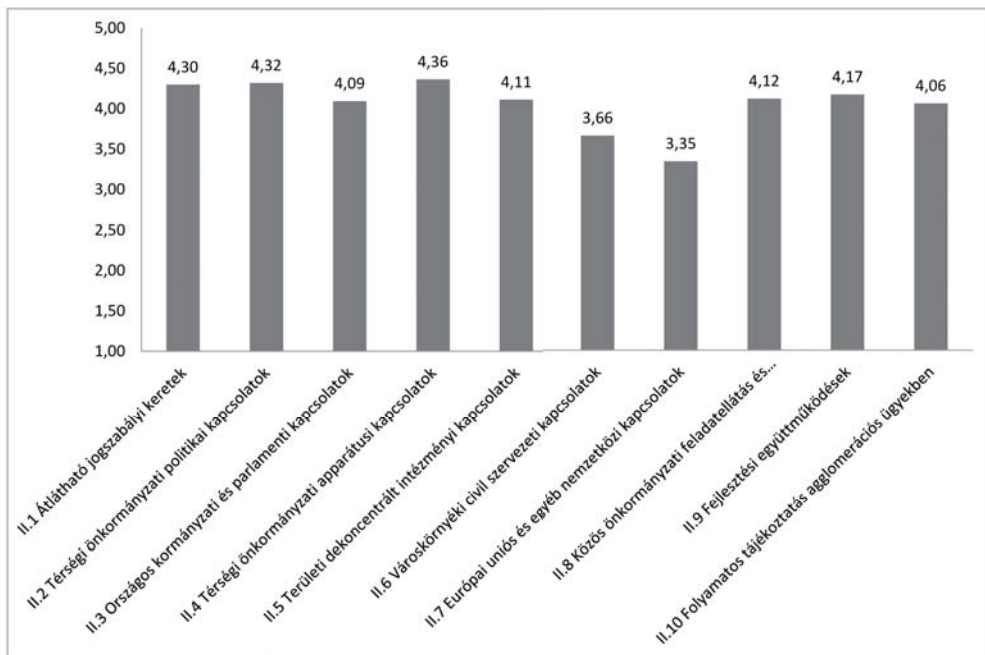
1. ábra. A városkörnyéki kérdőívek megoszlása a települések lakosságszáma szerint (elemszám: 238) Forrás: Hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadása után kutatás, 2014

települési önkormányzatokkal (pl. lakosságszámuknál fogva vannak kerületi önkormányzatok, amelyek meghaladják a 100.000 lakost). Mégis bent maradtak a városkörnyéki nem nagyvárosi mintában ezek a kérdőívek – miközben a kerületi polgármesterek véleményei több esetben radikálisan eltértek a vidéki községi, városi polgármesterek percepcióitól.

A „szükségességi” dimenzió vizsgálata országos összevetésben:

Az 1–5-ig terjedő szükségességi skálán (*1 egyáltalán nem szükséges; 2 inkább nem szükséges; 3 közepesen szükséges; 4 inkább szükséges; 5 nagyon szükséges*) országos összevetésben a következő átlagértékek születtek a 238 db városkörnyéki települési polgármesteri kérdőív tekintetében.

A városkörnyéki szemszögből leginkább szükségesnek a *II.4 a térségi önkormányzati apparátusi kapcsolatokat* (4,36 átlagpont) ítélték meg országosan az érintett polgármesterek, alig megelőzve a *II.2 Térségi önkormányzati politikai kapcsolatokat* (4,32 átlagpont), valamint az *I.1 Átlátható jogszabályi kereteket* (4,30 átlagpont). Közel azonos mértékben gondolkodtak a kérdőívet kitöltő településvezetők a *II.9 a nagyvárosok és városkörnyéki települések közötti fejlesztési együttműködések* (4,17 átlagpont); a *II.8 a nagyváros és városkörnyéki települések együttműködésén alapuló önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások* (4,12 átlagpont); illetve a *II.5 a térségi önkormányzatoknak az államigazgatás területi szerveivel (kormányhivatalok, egyéb szakigazgatási szervek) kialakított kapcsolatokról* (4,11 pontos átlagpont). 4,09 pontos átlagot ért el a *II.3 Országos kormányzati és politikai kapcsolatok kérdés*. A *II.10 az agglomerációs ügyekben a nagyváros és városkörnyéki települések lakosságának folyamatos tájékoztatása* paraméter szükségességét 4,06 pontra értékelték átlagosan. Az előzetes kutatói feltevésekre leginkább talán az országos kormányzati és politikai kapcsolatok szükségességét értékelő válaszok cáfoltak rá, mivel a 10 állításból csak a hetedik legszükségesebbnek gondolták ezt a kérdőívet kitöltő községi, városi, járásszékhely városi településvezetők. Ha jobban megvizsgáljuk az egyes paraméterek szükségességére adott válaszokat, láthatjuk, hogy a legtöbben – szám szerint 126 polgármester – a leginkább szükséges kategóriát jelentő 5 ponttal az *II.1 Átlátható jogszabályi kereteket* illették, míg a legkevesebb 5 pontos értékelést a *II.7 Európai uniós és egyéb nemzetközi kapcsolatok* kérdés kapta 21 kérdőívben. Ugyancsak nagyszámú – 100 feletti kérdőív – 5 pontos értékelést kapott a *II.2 Térségi önkormányzati politikai kapcsolatok*, valamint a *II.4 a térségi önkormányzati apparátusi kapcsolatok* kérdés. A nemzetközi kapcsolatok mellett a *II.6 A nagyváros és városkörnyéki települések civil szervezetei közötti kapcsolatok, együttműködések* kérdésre érkezett még látványosan kisszámú (39 db) 5 pontos értékelés. Ugyanakkor az egyáltalán nem szükséges 1 pontos értékelést nagyon kevés esetben találtunk a vizsgált paramétereknél – ahol akadt, ott is bőven 10 db alatt: a legnagyobb számban 3 polgármester adott egyáltalán nem szükséges (1 pontos) értékelést a *II.7 Európai uniós és egyéb nemzetközi kapcsolatokra*.



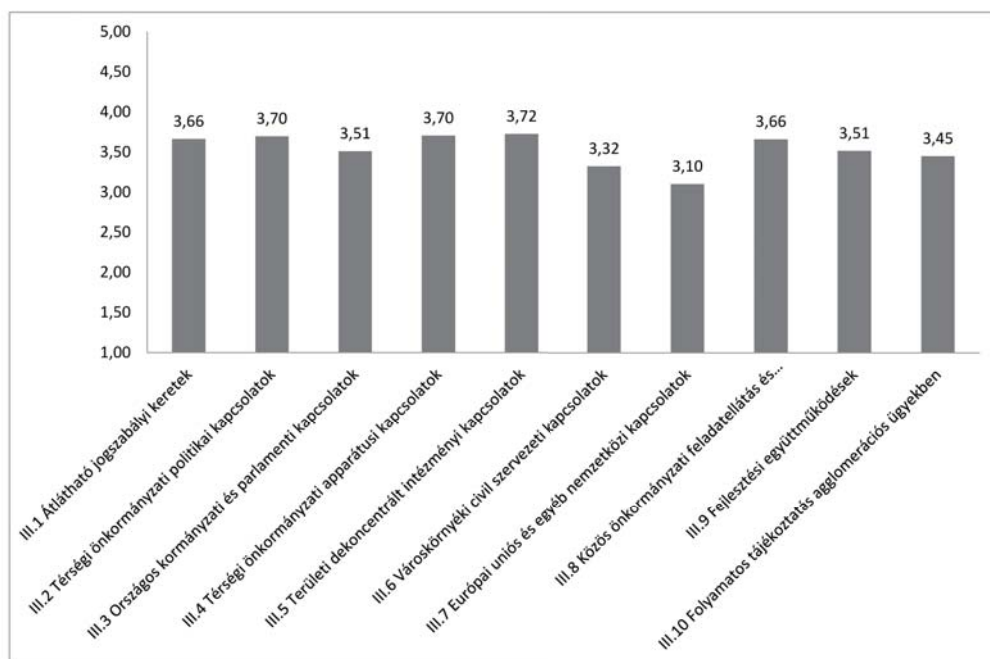
2. ábra. Országos „szükségességi” dimenzió a városkörnyéki településeknél (elemzszám: 238) Forrás: Hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadása után kutatás, 2014

A „tapasztalati dimenzió” vizsgálata országos összevetésben:

A 238 városkörnyéki kérdőíven az *1–5-ig terjedő tapasztalati skálán* (1 egyáltalán nem segít; 2 inkább nem segít; 3 valamiben segít, valamiben nem segít; 4 inkább segít; 5 teljes mértékben segíti) a következő átlagértékeket kapták a vizsgált paraméterek.

A napi gyakorlatban legmagasabb átlagos értékűnek tapasztalt paraméternek a *III.5 a térségi önkormányzatoknak az államigazgatás területi szerveivel (kormányhivatalok, egyéb szakigazgatási szervek) kialakított kapcsolatokat* (3,72 átlagpont) bizonyult a polgármesterek körében. Ettől alig maradt el a *III.2 Térégi önkormányzati politikai kapcsolatok* (3,70 átlagpont), illetve a *III.2 Térégi önkormányzati apparátusi kapcsolatok* (3,70 átlagpont) tapasztalatok alapján való átlagos megítélése. Hasonlóan vélekedtek a *III.1 Átlátható jogszabályi keretek* (3,66 átlagpont); a *III.8 közös önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások* (3,66 átlagpont); a *III.9 a közös fejlesztési együttműködések* (3,51 átlagpont); a *III.3 Országos kormányzati és politikai kapcsolatok* (3,51 átlagpont) valamint a *III.10 az agglomerációs ügyekben való folyamatos tájékoztatás* (3,45 átlagpont) kérdésekben.

A polgármesterek ugyanakkor a legalacsonyabb pontszámmal a *III.6. A nagyváros és városkörnyéki települések civil szervezetei közötti kapcsolatok, együttműködések* (3,32 átlagpont), valamint a *III.7 Európai uniós és egyéb nemzetközi kapcsolatok (testvérvárosi kooperációk; euroregionális együttműködések; közvetlen brüsszeli, európai uniós kapcsolatok)* (3,10 átlagpont) paramétereket értékelték. A felmérés bizonyította, hogy a polgármesterek gondolkodásában – mind a „szükséges,” mind a „tapasztalati” dimenziókban –, a legkevésbé a nemzetközi, illetve a várostérségi civil kapcsolatok jelennek meg. A legtöbben – szám szerint 45 kitöltő – a teljes mértékben segíti kategóriát jelentő 5 ponttal illetve a III.1 Átlátható jogszabályi keretek – ezzel kihangsúlyozva a szabályozási környezet fontosságát. Ugyanakkor az egyáltalán nem segíti (1 pontos) szélsőséges értékelést nagyon kevés esetben találtunk a kérdőíveken. 11 db ilyen értékelés született mindössze. A „tapasztalati” dimenzióban az értékelések közel 2/3 része vagy a valamiben segíti, valamiben nem segíti (3 pont) vagy az inkább segíti (4 pont) kategóriába esett.



3. ábra. Országos „tapasztalati” dimenzió a városkörnyéki településeknél (elemszám: 238) Forrás: Hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadása után kutatás, 2014

A városkörnyéki kérdőívek térségi szintézise

A 238 érvényes városkörnyéki (község, nagyközség, város, járásszékhely város) polgármesteri kérdőív statisztikai-tervezési régiók szerinti feldolgozását elvégezve az alábbi látható:

Az eredmények mutatják számunkra, hogy a magyarországi településszerkezeti differenciákból¹⁹² fakadó közpolitikai determinációk (társulási és egyéb együttműködési kényszerek) mellett, a polgármesterek hasonló arányban értékelték a vizsgált paraméterek szükségességét és azok megélt tapasztalati szintjét függetlenül attól, hogy fragmentált aprófalvas vagy településszerkezeti szempontból ritkásabb térségben működnek. A regionális településszerkezeti különbségek kevésbé mutatkoztak meg, mint amire előzetesen akár számítani lehetett. Érdemes külön kitérni az országos kormányzati és parlamenti kapcsolatok (II.3–III.3) *paraméter településvezetői megítélésére*. Már az országos adatoknál is látható volt, hogy a polgármesterek a szükséges és tapasztalati percepcióknál a vizsgált paraméterek alsó szegmensébe értékelték az *országos nagypolitikai kapcsolatokat*: 7. legszükségesebb (4,09 átlagpont); 6. tapasztalati besorolás (3,51 átlagpont). A „nagypolitikai paraméter” térségi-regionális eredményeit tekintve a leginkább szükségesnek a Dél-Dunántúlon illetve Észak-Alföldön gondolták a polgármesterek – [4–4. pozíció]. A legkevésbé szükségesnek pedig a dél-alföldi és közép-dunántúli térségekben – [8. pozíció]. A tapasztalati percepciók a legmagasabb értéket Dél-Alföldön eredményezték, ahol a 2. legmagasabb átlagértéket adták a térségi polgármesterek; a legalacsonyabb térségi átlagpontoszámot pedig a nyugat-dunántúli településvezetők adták a városkörnyéki kapcsolatok szempontjából az országos kormányzati és politikai kapcsolatoknak – [9. pozíció]. A jövőre nézve potenciális vizsgálati kérdés, hogy a parlamenti képviselőség és polgármester pozíciók 2014-től érvényesített összeférhetetlensége milyen hatással lehet az önkormányzati szektorra – így a településközi kapcsolatokra.

A „szükségességi” dimenzió térségi-regionális eredményeinek szintetizálása:

A vizsgált kompetenciák szükségességének regionális-térségi kontextusa esetében látható, hogy *a térségi önkormányzati politikai (II.2) valamint az önkormányzati hivatali-apparátusi kapcsolatokat (II.4)* az összes statisztikai-tervezési régióban a legszükségesebbnek vélt négy paraméter közé sorolták. Ez különösebben nem meglepő, ismerve az 1990 óta

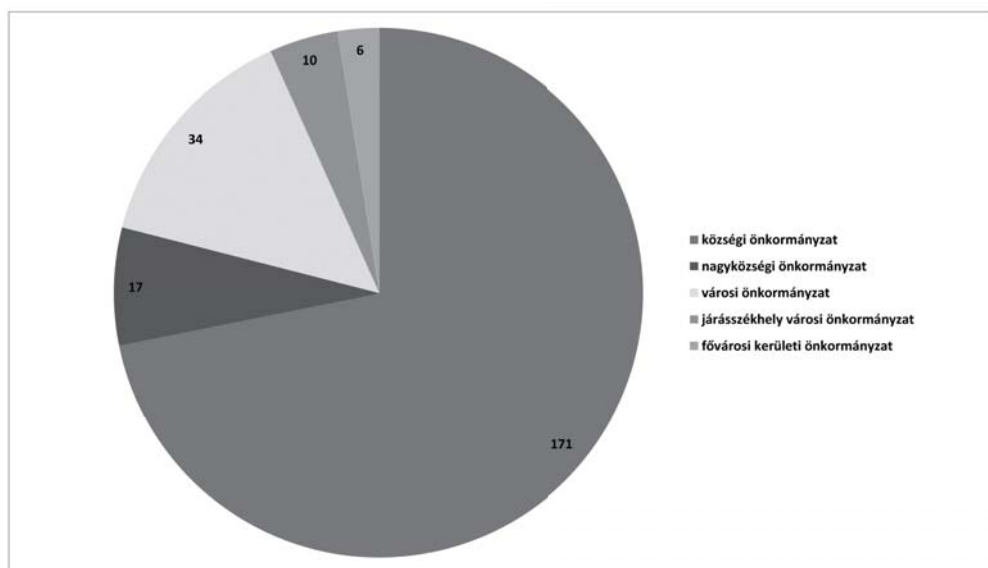
192 Aprófalvas szétaprózódott térségek a Dunántúlon, Észak- és Kelet-Magyarországon; jóval kevésbé szétterjedezett óriásfalvak és városok dominálta alföldi területek; speciális szuburbanizált viszonyok Közép-Magyarországon és néhány vidéki nagyváros térségében.

széttöredezett helyi önkormányzati szisztémát („egy település egy önkormányzat” elv) és az abból fakadó intézményi együttműködési – társulások etc. – közpolitikai determináltságot.

Ugyancsak magas szükségességet állapítottak meg a térségekben az *átlátható jogszabályi kereteknek (II.1)* – pl. nagyon magas, 4,85 pontos átlagot eredményezve Közép-Magyarországon. Általában a paraméterek felső szegmensébe sorolták az egyes régiókban a polgármesterek a kooperáció olyan eseteit, mint a *közös önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatás (II.8)* illetve a *különböző konkrét fejlesztési együttműködések (II.9)*. A legalacsonyabb szükségességet – visszaigazolvá az országos átlagokat – mind a 7 régióban a *nemzetközi és Európai Unió (II.7)* valamint a *városkörnyéki civil szervezeti kapcsolatok (II.6)* paraméterek kapták a polgármesterektől. A térségi empirikus adatok is arról árulkodnak, hogy a hazai polgármesterek nem tulajdonítanak komolyabb jelentőséget a nemzetközi illetve a helyi-térségi civil kooperációknak, miközben napjaink posztmodern globális politikai és gazdasági, valamint a helyi governance alapú közpolitikai folyamatainak egyre erősebb dinamizáló forrása a két említett paraméter. A túlzottan forrásorientált attitűd illetve a direkt politikai formális és informális kapcsolatok „hajszolása” határozza meg leginkább a településvezetők gondolkodását és mozgásterét a kutatás mérhető empirikus adatai szerint, így rendkívül háttérbe szorulnak az azokon kívül eső egyéb stratégiai „kitörési pontok”. Ez a felismerés egy-szersmind egy alternatív helyi politikai attitűd kijelölésére is alkalmas lehet a jövőre nézve a sok szempontból „beszűkül” helyzetbe hozott helyhatóságok életében – átalakult önkormányzati feladatrendszer (új önkormányzati törvény és ágazati jogszabályok 2010 után); új finanszírozási és fejlesztéspolitikai környezet.

A „tapasztalati” dimenzió térségi-regionális eredményeinek szintetizálása:

A térségi tapasztalati eredmények követték az országos tendenciát, minden térségben az összes paraméternél a szükségeshez képest alacsonyabb tapasztalati értékek születtek. Több régióban a *területi dekoncentrált intézményekkel kialakított kapcsolatok (III.5)* kerültek a paraméterlista élére – kiemelkedik Észak-Magyarország, ahol 4,01 átlagos pontértékkel egyedülként érte el a településvezetői megítélés a 4-es pontátlagot. Persze voltak speciális térségi eredmények, így Közép-Magyarországon, ahol a térségek közül a legmagasabb szükségességet tulajdonítottak az *átlátható jogszabályi kereteknek (III.1)*. A *közös önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások (III.8)* a Közép-Dunántúlon valamint Dél-Dunántúlon is a legmagasabb értékeket kapták a 10 paraméter közül – ismerve a két régió erősen aprófalvas, szétaprózódott településszerkezetét valamint az abból fakadó aktívabb társulási tapasztalatokat, nem meglepő, hogy az érintett polgármesterek véleménye-



4. ábra. A városkörnyéki kérdőívek a települési jogállás szerint (elemszám: 238) Forrás: Hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadása után című kutatás

nyében erősebben tükröződött ez vissza. A „szükségességi” dimenzióhoz hasonlóan a *tér-ségi önkormányzati politikai (III.2) és apparátusi kapcsolatok (III.4)* is általában magasabb tapasztalati besorolást kaptak a válaszoló polgármesterektől. Alig meglepő módon összes a *statisztikai-tervezési régióban a nemzetközi, Európai Unió kapcsolatok (III.7)*, illetve a *nagyváros-városkörnyéki civil kapcsolatok (III.6)* tapasztalati értékelése kapta a legalacsonyabb pontokat. Az alacsony elvárásokhoz hasonlóan alacsony szintű tapasztalatokról árulkodnak a polgármesteri percepciók. Láthatóan a két paraméter fontossága alig-alig jelenik meg a településvezetők stratégiai gondolkodásában. A legrosszabb empirikus értékelés Dél-Dunántúlon született, ahol a városkörnyéki civil kapcsolatok átlagos pontértéke 3,08 pont; a nemzetközi, EU-s kapcsolatoknál pedig mindössze 2,77 pont körül alakult az 1–5 skálán. Az egyes statisztikai-tervezési térségekben a felmérés eredményeként tapasztalható, az egyes vizsgált paraméterek kapcsán mért „hiányérzetek” vonatkozólag érdemben nem tértek el sehol sem az országos hiányérzeti adatoktól.

A városkörnyéki kérdőívek jogállás szerinti szintézise

A városkörnyéki kapcsolatokat értékelő polgármesteri percepciók összevetése a települési önkormányzati jogállással hasonlóan fontos vizsgálati aspektus. Kérdés, hogy a településvezetői gondolkodást és attitűdöket mennyiben befolyásolja a települési önkormányzati jogállás az önkormányzati stratégiaalkotás és várostérségi helyhatósági kapcsolatok alakítása során.

A „szükségességi” dimenzió önkormányzati jogállás szerinti szintetizálása:

A községek, nagyközségek száma jelentősen felülprezentált nemcsak általában a magyarországi települési önkormányzatok (mint teljes kutatási populáció) között, de a kutatási mintában is, ezért a kistépülési adataink nem meglepő módon rendkívül hasonlóan alakultak az országos „szükségleti” ábrához. Egy csoportban kerültek feldolgozásra a kitöltött községi és nagyközségi kérdőívek – 188 db kérdőív, amely a teljes nem nagyvárosi kutatási minta 78% részét képezi. A községi, nagyközségi polgármesterek leginkább szükségesnek a *térségi önkormányzati politikai (II.2)*, az *önkormányzati apparátusi (II.4)*, valamint az *átlátható jogszabályi kereteket (II.1)* gondolták. A legkevésbé szükséges paraméter pedig az Európai unió és egyéb nemzetközi (II.7), illetve a városkörnyéki civil kooperációk (II.6) lett a községi, nagyközségi településvezetők szemében.

A városi jogállású önkormányzatok polgármesterei (34 db kérdőív) leginkább az *önkormányzati közös fejlesztési kooperációk (II.9)*, az *átlátható jogszabályi keretek (II.1)*, illetve a *közös önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások (II.8)* fontosságát hangsúlyozták ki. A *civil (II.6)* és a *nemzetközi kapcsolatok (II.7)* itt is a lista aljára kerültek. A kutatási mintába bekerült kisszámú (10 db) járasszékhely városi polgármesterei az *átlátható jogszabályi kereteket (II.1)* látványosan felül-, addig az *országos kormányzati és parlamenti (II.3)* és az *EU-s, egyéb nemzetközi (II.7)* kapcsolatokat alulértékelték. A fővárosi kerületi polgármesterek jelentősen máshogy értékelték a paramétereket (pl. a városkörnyéki civil kapcsolatok jelentős felülértékelése). Ennek oka a fővárosi kerületeknél jelentős eltérő objektív léptékek – magasabb lakosságszám; fejlettebb gazdasági és társadalmi mutatók.

A „tapasztalati” dimenzió önkormányzati jogállás szerinti szintetizálása:

A községi, nagyközségi településvezetői vélemények a „tapasztalati” dimenzióban rendkívül hasonlóan alakultak az országos adatokhoz: kiemelten értékelték a *területi dekoncentrált intézményekkel való együttműködés (III.5)*, valamint a *térségi önkormányzati politikai (III.2)*

és *apparátusi (III.4) kapcsolatok* fontosságát. A városi polgármestereknél minden paraméternél magasabb átlagpontok születtek, mint a községi, nagyközségi szegmensben. Különösen az *országos kormányzati és parlamenti kapcsolatok (III.3)* esetében érvényesült ez a tendencia: 3,9 pontos átlaggal a legmagasabb elégedettséget kapta ez a paraméter. A járárszékhely városi településvezetőknél a legmeglepőbb az *állami területi dekoncentrált intézményekkel kialakított kapcsolatok (III.5)* viszonylagos alulértékelése volt, miközben éppen ők kerülhetnek a legközvetlenebb kapcsolatba a járási hivatalokkal, mint az állam általános hatáskörű alsó középszintű hatósági intézményeivel. A fővárosi kerületi polgármestereknél a tapasztalati vélemények is látványosan máshogy alakultak. A legmagasabb átlagpontszámot a *városkörnyéki civil kapcsolatok (III.6)* paraméter kapta, amely országosan az egyik legalulértékeltőbb volt. A *térségi politikai önkormányzati kapcsolatok (III.2)* a tapasztalati paraméterlista alsó szegmensébe kerülése speciálisan csak a kerületi önkormányzati polgármesterek válaszainál érvényesült.

A községi/nagyközségi kérdőívek felülprezentált jellege folytán közlésre kerül a kistéleplési polgármesterek véleményét tükröző „tapasztalati” ábra:

A városkörnyéki kapcsolatokhoz ajánlott közpolitikai eszközök értékelése

A kutatási kérdőív V. kérdése a nagyvárosok és városkörnyéki települések kapcsolatainak javításához, azok hatékonyságnöveléséhez ajánlott különböző közpolitikai eszközök polgármesteri percepciók értékelésének megismerésére irányult: *V. Kérjük, alkosson sorrendet a nagyváros és városkörnyéki települések közötti kapcsolatok erősítéséhez ajánlott alábbi közpolitikai eszközökről (Kérjük, válaszait 1–6-ig terjedő fontossági sorrendben jelezze! Az 1. mint a legfontosabb, leghatékonyabbnak vélt eszköz; a 6. a legkevésbé fontos és legkevésbé hatékony eszköz, a két végpont között pedig szabadon alakítható a sorrend. Itt a településvezetők gondolkodásmódját vizsgáltuk, hogy milyen intézkedéstípusokat preferálnak: „kemény” vagy „puha” intézményi megoldásokat. A kérdéshez kapcsolódó közpolitikai eszközök (policy tools) a következők voltak:*

- a) *Agglomerációs / Városkörnyéki Önkormányzati Tanács:*¹⁹³ a nagyváros és városkörnyéki települési önkormányzatok közös részvételével létrehozott, önálló föderatív döntési feladat- és hatáskörökkel bíró önkormányzati jellegű szerveződés – „kemény” közpolitikai eszköz (196 kérdőíven értékelték).

193 Gyakorlatilag a kétszintű agglomerációs önkormányzat alapjának felelne meg egy ilyen típusú testület, bár az erősen függnek a lehetséges hatásköröktől, de erre már nem terjedt ki a kérdés.

- b) *Nevesített agglomerációs, városkörnyéki pénzügyi alap*: kifejezetten agglomerációs, városkörnyéki célokhoz rendelve – (forrása lehet az állami költségvetés elkülönített fejezete; átengedett központi adó; területi decentralizált forrás; közvetlen agglomerációs / városkörnyéki helyi adó). – „kemény” közpolitikai eszköz (196 kérdőíven értékelték).
- c) *Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsának (ÖNET)¹⁹⁴ mint a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közpolitikai konzultációs intézményének regionális, nagytérégi szintű kiterjesztése, ahol konkrét nagyvárosi-agglomerációs és városkörnyéki ügyek terétre kerülnek.* – „kemény” közpolitikai eszköz (195 kérdőíven értékelték).
- d) *Speciális közigazgatási, gazdasági és társadalmi agglomerációs, városkörnyéki tudásanyag mint önálló modul* (jegyzetek, tankönyvek, multimédiás kiadványok, önálló képzési tematika) a működő köztisztviselői és kormánytisztviselői képzés, továbbképzés rendszerében. – „puha” közpolitikai eszköz (195 kérdőíven értékelték).
- e) *A nagyváros és városkörnyéki települések gazdasági szereplői közötti kapcsolatok intézményesített erősítése*: a gazdasági klaszterek és klaszterszerű kezdeményezések támogatása; a minőségbiztosítás hatékonyabb hatósági érvényesítése a beszállítói és egyéb gazdasági jellegű kapcsolatok terén. – „puha” közpolitikai eszköz (196 kérdőíven értékelték).
- f) *Speciális, valamilyen közszolgáltatás vagy egyéb profitchélú gazdasági tevékenység biztosítására irányuló*: a nagyváros és városkörnyéki önkormányzatokat tömörítő önálló jogi személyiséggel felruházott konzorciális együttműködés. – „puha” közpolitikai eszköz (192 kérdőíven értékelték).

Agglomerációs önkormányzati tanács

Az önálló hatáskörökkel felruházott kétszintű föderatív agglomerációs vagy városkörnyéki tanács a fejlett országokban széles körben alkalmazott eszköz, Magyarországon azonban gyakorlatilag ismeretlen. A válaszoló településvezetők közül a legtöbben (46 polgármester; 23,6%), mégis ezt vélték a leghatékonyabb eszköznek az agglomerációs települési kapcsolatokhoz: viszont ez is csak alig minden ötödik válaszadót jelentette. A második-hatodik pozíciókra való besorolás nagyon kiegyenlített volt.

¹⁹⁴ Az 1128/2013. (IV.26.) Korm. határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról, amely az ÖNET-et, mint a Kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testületként határozta meg. A kormányzati szereplők mellett az önkormányzati szektort az ÖNET-ben az országos önkormányzati érdekszövetségek képviselői a kormányhatározat szerint.

Agglomerációs pénzügyi alap

„Kemény” közpolitikai eszköz az agglomerációs, városkörnyéki pénzalap, amely a város-társégi szintre delegált feladatok, kooperációk egyik finanszírozási alapját jelentené. 30 polgármester (15,2%) jelölte meg az önálló agglomerációs pénzügyi alapot a leghatékonyabb közpolitikai eszköznek. A legjellemzőbb pozicionálást mégis a 3-4. helyre való besorolás jellemezte: előbbire 41-en, utóbbira 42-en gondoltak. A legrosszabb 6. pozícióba viszont kevesebben (24 válaszoló) helyezték az önálló agglomerációs, városkörnyéki pénzügyi alap gondolatát, mint az agglomerációs tanácsot.

Az ÖNET nagytárségi, regionális szintű kiterjesztése

A már létező ágazatpolitikai konzultatív fórumként hivatalosan funkcionáló Önkormányzatok Nemzeti Tanácsának egy szubnacionális (regionális, nagytárségi) szintre való kiterjesztését, s vele az ÖNET tartalmi kérdéseinek nagyvárosi-agglomerációs, városkörnyéki vonatkozásainak intézményi „kemény” közpolitikai dekoncentrációs javaslata jelentősen megosztotta a polgármestereket. 20 polgármester (10,5%) vélte a leghatékonyabbnak a városkörnyéki ügyekhez. A 2. helyre 29 településvezető; a 3. helyre 38-an; 46 válaszoló a 4. helyre; 32 válaszoló az 5. helyre. Az utolsó 6. helyre 29-en pozicionálták a regionális ÖNET-gyűlések gondolatát.

Speciális agglomerációs tudásanyag

A kifejezetten az agglomerációs közpolitikai tematikára fókuszáló önálló speciális tudásanyag mint „puha” közpolitikai eszköz szintén megosztotta a településvezetőket. Mindössze 14 polgármester (7,3%) vélte, hogy ez lehetne a leghatékonyabb agglomerációs szintű eszköz. A legtöbben a középső pozíciókhoz sorolták be a speciális agglomerációs, városkörnyéki tudásanyag (jegyzetek, tankönyv, multimédiás oktató anyagok etc.) ötletét: 40 válaszoló a 3. helyre; 53 válaszoló a 4. helyre; 34 válaszoló az 5. helyre. Az utolsó 6. helyre 31 válaszoló pozicionálta a javasolt eszközt.

Városkörnyéki gazdasági kapcsolatok (klaszterek)

Szintén „puha” közpolitikai eszközként ajánlottuk a nagyváros és városkörnyéki települések gazdasági szereplői (vállalkozások) közötti üzleti kapcsolatok intézményesített erősítését kifejezetten a helyi önkormányzati közpolitikai stratégiák és eljárások (vállalkozásfej-

lesztés és klaszterpolitika, hatósági ügyintézés, minőségpolitika etc.) vonatkozásában. Ennek értékelése hasonlóan alakult az agglomerációs tudásanyag paraméterhez: 16 településvezető ajánlotta az 1. helyre (8,2%); 22-en a 2. helyre; 40 fő a 3. helyre; 53 fő a 4. pozícióhoz; 34-en az 5. és 31-en az utolsó, 6. helyre tették.

Közös önkormányzati konzorciumok

A közszolgáltatás, fejlesztési vagy egyéb profitcélú (*értsd: jövedelemteremtő*) vállalkozói tevékenység folytatására irányuló önálló jogi személyiséggel felruházott konzorciális (köz-vállalati) gazdasági együttműködés a várostérségi kooperációkhoz. Ilyen közös közfeladat-ellátásra irányultak többek között az önkormányzati vízi-közmű vagy csatornatársulások. 21 polgármester sorolta az eszközt az 1. helyre (10,7%); 23-an a 2.; 30-an a 3.; 43 fő a 4. 40 településvezető az 5. és 35 településvezető az utolsó, 6. helyre pozicionálta.

A várostérségi közpolitikai eszközök országos értékelése

Az 1. helyre való sorolás megoszlása (pozitív lista):

1. Agglomeráció önkormányzati tanács: 46 db 1. helyezés
2. Agglomerációs pénzügyi alap: 30 db 1. helyezés
3. Közös önkormányzati konzorciumok: 21 db első helyezés
4. ÖNET nagytérségi, regionális szintű kiterjesztése: 20 db 1. helyezés
5. Városkörnyéki gazdasági kapcsolatok (klaszterek): 16 db 1. helyezés
6. Speciális agglomerációs tananyag: 14 db 1. helyezés.

A 6. helyre való sorolás megoszlása (negatív lista):

1. Közös önkormányzati konzorciumok: 35 db 6. helyezés
2. Agglomerációs önkormányzati tanács: 33 db 6. helyezés
3. Speciális agglomerációs tananyag: 31 db 6. helyezés
4. ÖNET nagytérségi, regionális szintű kiterjesztése: 29 db 6. helyezés
5. Agglomerációs pénzügyi alap: 24 db 6. helyezés
6. Városkörnyéki gazdasági kapcsolatok (klaszterek): 19 db

Közpolitikai eszközök megítélése térségi és önkormányzati jogállás alapján:

Az országos tapasztalatok mellett néhány térségi-regionális specifikumot érdemes kihangsúlyozni. Amíg az önálló kétszintű agglomerációs tanács a közép-magyarországi régióban volt a legkevésbé kívánt – *abban a térségben, ahol éppen a 2005–2012 között működő Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT)*¹⁹⁵ révén beszélhetünk valós empirikus tapasztalatokról! –, addig az önálló agglomerációs pénzügyi alap egyértelműen itt aratta a „legnagyobb sikert” a kérdőívet kitöltő településvezetőknel. A regionális ÖNET gondolata Dél-Alföldön volt a leginkább megosztó (legtöbb 1. és 6. pozíció). A speciális agglomerációs tudásanyag a Dél-Dunántúlon kapta a legnagyobb támogatást, ennek talán köze van ahhoz, hogy itt már az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején kiterjedt szakmai projektek, kezdeményezések indultak a regionalizmus jegyében.¹⁹⁶ A klaszterszerű gazdasági kezdeményezések javaslat a legerősebb polgármesteri támogatást a közép-dunántúli polgármesterektől kapta. A közös közszolgáltatási és fejlesztési célú önkormányzati konzorciumok a rendkívül szétaprózott településszerkezetű Nyugat-Dunántúlon nyerték a legtöbb pozitív értékelést, a legkevesebbet, pedig a Budapest és agglomerációs térségét magába foglaló Közép-Magyarországon.

A települési önkormányzati jogállás szerinti szintetizálásra alaposan rányomta a bélyegét a községek, nagyközségek túlnyomó aránya a kutatási mintánkban. Érdeemes azért megemlíteni, hogy a két „legnépszerűbb” eszköz, az önálló agglomerációs tanács illetve pénzügyi alap kiemelkedően magas támogatást kapott a járasszékhely városok polgármestereitől.

Vélemények és attitűdök

A kutatási kérdőív utolsó kérdése így hangzott: *VI. Milyen további fontos beavatkozást, megoldást igénylő problémákat érzékel a nagyváros és városkörnyéki települések közötti kapcsolatok alakulása és fejlesztése szempontjából?* – ezzel a polgármesterek szabadon kifejezhették véleményüket a kutatási témáról. A VI. kérdés kitöltése fakultatív volt – 36 esetben érkezett értékelhető kifejtős válasz.

195 A 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről

196 A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Pécssett több mint két évtizede a regionális és helyi önkormányzati kutatások fontos hazai központja – bővebben lásd a Pálné Kovács Ilona által szerkesztett „A politika új színtere a régió” című tanulmánykötetet!

A 36 db kifejtős választ a következő települési önkormányzati megoszlás jellemezte:

- 5 db járasszékhely városi önkormányzat;
- 6 db városi önkormányzat;
- 2 db nagyközségi önkormányzat
- 23 db községi önkormányzat.

A 36 db szabadon kifejtett válasz térségi megoszlása a következők szerint alakult: Nyugat-Dunántúl 9 válasz; Dél-Alföld 5 válasz; Dél-Dunántúl 4 válasz; Észak-Alföld 5 válasz; Észak-Magyarország 3 válasz; Közép-Dunántúl 7 válasz; Közép-Magyarország 3 válasz. Ha pedig a 36 db válasz megyei összevetését tekintjük, aktivitás szempontjából érdekes módon 2 kisebb területű megye emelhető ki: a nyugati határvidéken található Vas megye 5 db, valamint az ország délkeleti csücskében lévő Békés megye 4 db válasszal.

A szabadon megválaszolandó kérdéseknél láthatóvá vált a kistelepülési polgármesterek kritikus, esetenként nyíltan nagyvárosellenes attitűdje. A válaszok közel kétharmadánál volt érzékelhető, néhány esetben meglehetősen direkt megfogalmazás közepette. A *város-vidék konfliktus* többször visszatérő nyelvpolitikai kontextusa az „*alárendelt viszony*” kifejezés, ami persze nem közjogi, hanem sokkal inkább a napi anyagi-gazdasági lehetőségek, az információ, a politikai lobbierő és a különböző fejlesztési forrásokért folytatott *egyenlőtlen verseny* negatív véleményezésében nyilvánult meg. Többször visszatérő elem, szófordulat volt a „*nagyvárosok elszívják a fejlesztési forrásokat a kistelepülések elől*”, valamint a „*városok erőből és önző módon politizálnak*” a környező (főleg községek) rovására. A „*falvak elsorvasztása*” nagyon direkt szókapcsolat azonban csak 1 db válasznál fordult elő. A nagyváros – városkörnyéki települések kapcsolatokról pozitívan mindössze egy dél-dunántúli községi polgármester nyilatkozott.

Néhány válaszban a város-vidék kontextus racionális tartalmi keretben – akár negatív, akár pozitív előjel nélkül – jelent meg, ezek a „*közös gondolkodás és partneri viszony*”, valamint a „*helyi közfeladatok, közszolgáltatások térségi szintű (nagyváros, város és városkörnyék) megosztásának és megvalósításának*” fontosságát hangsúlyozták ki. Az országos politikai és kormányzati kapcsolatoknak való direkt kitettség, kiszolgáltatottság gondolata mindössze 1 db válasz esetében vetődött fel.

Mintegy 4-5 db településvezetői vélemény kifejezetten a kistelepülési (községi, nagyközségi) saját források hiányát tartalmazta. Megfogalmazódott a helyi bevételek – különösen a helyi önkormányzati adók – rendszerszerű megnövelése; a helyi adóknak térségi szinten való újraelosztása – kedvezve az alacsonyabb bevételű településeknek; a közösen ellátandó térségi feladatok jogszabályi megerősítése, pontosítása. Akadt olyan vélemény is, amely a különböző hazai és európai uniós fejlesztési forrásokhoz szükséges hazai önerő

előteremtésének nehézségére panaszkodott. Ez a felvetés már számtalanszor előkerült különböző önkormányzati fórumokon, interjúkban, szakmai konferenciákon az elmúlt évtizedben. Csak nagyon kevés egyéb szakpolitikai felvetést (4 db) találtunk a válaszok összegzése során, ezek érintették a vidéki úthálózat és közlekedés fejlesztésének igényét, a természeti értékek fokozottabb védelmét valamint a turizmusfejlesztés fontosságát.

Összességében megállapítható, hogy a nem nagyvárosi polgármesterek meglehetősen kritikusak a várostárségi települési kapcsolatok tekintetében. Több kooperációt és több lehetőséget igényelnek; a forráshiány pedig továbbra is része a hazai önkormányzati közpolitikai szakirodalomban már többek által emlegetett ún. *önkormányzati „konfliktus-konténernek”*.¹⁹⁷

Utószó

A kutatás óta eltelt 3 évben további jelentős változások történtek a közigazgatás, illetve kifejezetten a helyi közfeladat-ellátás, közszolgáltatások területén. Amíg az önkormányzati szektort érintő intézményi és hatásköri folyamatok jobbra lezajlottak a 2010–2014 parlamenti és kormányzati ciklusban, addig 2014 óta elsősorban az államigazgatáson belüli változások – benne a megyei kormányhivatalok valamint járási hivatalok feladatbővülése¹⁹⁸ – domináltak. Ugyanakkor a különböző fejlesztéspolitikai történések, így a települési önkormányzatokat érintő *Térületfejlesztési Operatív Program (TOP)* vagy éppen a kifejezetten a megyei jogú városokra koncentráló *Modern Városok Programja* közvetlen módon irányulnak a hazai önkormányzati szereplőkre. A többcélú kistérségi társulások helyét átvevő – sok esetben területi tekintetben szűkebb járási szint alatti – mikrotárségi szociális, egészségügyi és egyéb szektorális kooperációk az önkormányzati feladatellátás integrált megoldásait erősítik továbbra is. Az Möt. által, de az Alaptörvényben [34. cikk (2)] is megerősített közös önkormányzati hivatalok mint kötelező hatósági jellegű önkormányzati társulások bővítik a kooperált önkormányzati feladatellátás spektrumát. A községek részvételével működő közös önkormányzati hivatalok mellett a városkörnyékiség speciális dimenzióját jelentik a városok, járásszékhely városok valamint megyei jogú városok részvételével, hivatali dominanciájával működtetett közös önkormányzati hivatalok. A 2016-os KSH-helynévkönyv közös önkormányzati hivatalokat összegző fejezete szerint a jó néhány városi, járásszékhely városi központtal működő kötelező hatósági hivatali kooperációk mellett, csak 3 olyan közös önkormányzati hivatal található az országban, amely

197 Ágh Attila, Vigvári András

198 Bővebben lásd Kelő Johanna járási hivatalokról szóló tanulmányát!

megyei jogú városokat (Hódmezővásárhely, Szekszárd, Veszprém) érint, mindhárom esetben 1-1-1 közvetlen városkörnyéki települést bekapcsolva. (KSH, Helységnévkönyv, 2016) Továbbra is adekvát az önkormányzati – benne a városkörnyéki – kapcsolatok, ko-operációk és együttműködések vizsgálata, amelynek jelenleg legfontosabb kutatási bázisának a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 „Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.” (ÖFFKI) kiemelt kutatási projekt tekinthető, amelyben szakértőként jelen tanulmány szerzője is részt vesz.

Felhasznált irodalom

- Ágh Attila – Németh Jenő (2003): *Kistérségi közigazgatás – szakértői tanulmányok*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet
- Beluszky Pál – Sikos T. Tamás (2007): *Változó falvaink*. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ
- Beluszky Pál (2002): *A magyarországi városhálózat átformálódása 1990 után*. In: Regionális fejlődés Európában és Magyarországon. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2002
- Bognár Zoltán (2003): „A nagyváros és környéke” összefoglaló tanulmány (in: Kistérségi tanulmányok szerk.: Ágh Attila – Németh Jenő, Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest, 2003)
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt [2008]: *A várossá válás reformja* (in: Területi Statisztika 2008/6. sz., Központi Statisztikai Hivatal, Budapest pp. 645-646.) http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2008/06/csapo_kocsis.pdf
- Definition of the Functional Urban Area for the OECD metropolitan database* (OECD, Paris, 2013) <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-ofFunctional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>
- Dövényi Zoltán (2007): *A belső vándormozgalom néhány sajátossága Magyarországon*. In: A társadalmi földrajz világa. (Szerk.: Kovács Csaba – Pál Viktor). Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék
- Filep Bálint (2014): *A nagyvárosok az európai és a magyar területi politikában*. Pécs-Győr, Publikon Kiadó
- Gazsó István–Kovács Róbert–Perger Éva–Schneider Gábor–Szegevári Péter–Vigvári András–Zsugyel János (2008): *A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából I.* (Budapest, KSH – Területi Statisztika)
- Hardi Tamás (2012): *Győr, Miskolc és Pécs agglomerációja a vidéki szuburbanizációban*. In: Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései – Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben (Szerk.: Somlyódy Péter Edit) Pécs-Győr, Publikon Kiadó)

Kovács Katalin–Somlyódiné Pfeil Edit szerk.: (2008): *Függőben – Köszolgáltatás-szervezés a kistéleplések világában*. (Közigazgatási Olvasmányok KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság), Budapest

Pálné Kovács Ilona (2008): *Az új várospolitikai kormányzati filozófiája*. In: *Tér és Társadalom: Városi kormányzás* 2008/1. szám, 45–57.

Somlyódiné Pfeil Edit: *Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából*. In: *Tér és Társadalom* 2011/3. szám, 27–59.

Somlyódiné Pfeil Edit: *A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében*. In: *Tér és Társadalom: Városi kormányzás* 2008/1. szám, 27–43.

Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2016. január 1. Budapest, KSH

Magyarország településhálózata 1. – Agglomerációk, településegységek (2014). Budapest, KSH



Kitekintés

Interjú Debrecen megyei jogú város polgármesterével

A várostárségi önkormányzati szakpolitikai együttműködések vizsgálata során lehetőségünk volt interjút készíteni a témakörben dr. Papp László úrral, Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesterével. A beszélgetésre 2016. október 20-án került sor Debrecen

Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában. A jó hangulatú tartalmas beszélgetés fókuszát Debrecen és a városkörnyéki települések már létező együttműködési gyakorlatai jelentették, de szóba kerültek a megyeszékhely és egyúttal regionális térségi szerepkört betöltő város közép- és hosszú távú stratégiai célkitűzései; lehetséges nemzetközi, makroregionális távlatai. Az interjú tanulsága, hogy nemcsak a térségi fejlesztési projektek, de bizonyos – elsősorban vonalas infrastrukturális – közszolgáltatások területén elengedhetetlen az érintett települési döntéshozói körök közötti folyamatos kapcsolat- és információcsera, mindez erősíti a városkörnyéki önkormányzati együttműködésekbe vetett hit és bizalom fontosságát, a térségi holisztikus szemlélet további erősítését a városok, nagyvárosok és községi önkormányzatok között.

Polgármester Úr, kérem, mutassa be Debrecen földrajzi elhelyezkedését, térségi szerepkörét!

Debrecen az ország második legnépesebb városa. A 2011-es népszámlálás szerint 207 594 lakosa van; közigazgatási területe 462 km². Hajdú-Bihar megye lakosságának csaknem 40%-a Debrecenben él. A megyeszékhely régiós gazdasági, kulturális és oktatási központ is egyben. A hagyományosnak mondható élelmiszer-ipari és feldolgozó üzemek mellett jelentős a gyógyszeripari és új technológiák fejlesztésével foglalkozó vállalkozások jelenléte a városban. A mezőgazdasági szektor is erős, mivel kedvező földrajzi adottságokkal rendelkezik a város környéke. Jó minőségű hajdúsági lösz és nyírségi homokos talaj jellemző a vidékre. Bár a debreceni népesség alig 2%-a dolgozik az agrárszektorban, ám a mezőgazdasági termelés szerepe mégis jelentős a környező települések életében is. Különösen a tejipar és a dohányipar jelenléte fontos. A foglalkoztatási adataink kedvezőek, a városban dolgozók száma meghaladja a 140 ezer főt, és az álláskereső aránya folyamatosan csökken, a 2012-es 9,3%-ról 2016-re 6,2%-ra csökkent. A munkahelyteremtés kiemelt célkitűzése Debrecennek, melynek érdekében 200 hektárt meghaladó gazdasági – szolgáltató – ipari zóna várja a munkahelyteremtő vállalkozásokat.

Földrajzi elhelyezkedését tekintve Tiszántúl közepén, a Hortobágyi Nemzeti Park világörökségi területe közelében található Debrecen. Mint megyei jogú város a környező falvakban, városokban élőknek biztosítja a megfelelő színvonalú alapellátási és szolgáltatási hátteret. A munkaerő megtartás érdekében országos összehasonlításban is versenyképes feltételeket kell biztosítanunk az itt élőknek, mivel az országon belül Budapest, valamint az Nyugat-Dunántúl elszívó hatása még itt is érezhető, nem beszélve a külföldön boldogulni vágyókról. Éppen ezért a cívisváros a hagyományaira építve olyan oktatási programot fejlesztett ki, ami igyekszik felvenni a versenyt a tágabb értelemben vett régió kínálta lehetőségekkel. Deklarált cél, hogy a város népessége 2050-re elérje a 300 ezer lakost, és egy olyan gazdasági, kulturális és oktatási regionális központi szerepkörre tegyen szert, ami a határon átnyúló magyarlakta területeken is érvényesül.

Melyek azok a környező vagy akár távolabbi települési önkormányzatok, akikkel szoros és rendszeres, akár napi szintű munkakapcsolat és együttműködés alakult ki és milyen szakmai területeken?

Debrecen elsősorban a szomszédos települési önkormányzatokkal ápol szorosabb munkakapcsolatot, de példának okáért a távolabbi Tiszafüred Járásszékhely Várossal is aktív a kommunikáció, lévén nagyon sok debreceni kedvelt üdülőhelye a Tisza-tó. Tervezési tekintetben a környező városi önkormányzatok önállóan, a saját fejlesztési koncepciójuk mentén igyekeznek alakítani a jövőképeket. Fogalmazhatunk úgy, hogy Nyíregyháza, Hajdúszoboszló és úgymond versenytársak is régióban, viszont mi itt Debrecenben a tágabb értelemben vett regionális központ szerepkört tűztük ki célul, ezért a fejlesztési irányú gondolkodásunk az országhatáron is átnyúlik, akár Kárpátalja és Nyugat-Ukrajna, akár Erdély és Észak-Románia irányába. Az együttműködések elsősorban a sport- és kulturális területen erősödnek (pl. fesztiválok), de egyre inkább látható, hogy a turisztikai fejlesztések összehangolása illetve a turisztikai látványosságok kölcsönös kiejánlása is megjelenik ebben a közös gondolkodásban a részt vevő felek számára.

Polgármester úr, mondana számunkra két olyan fejlesztési projektet, ami kifejezetten térségi szemléleten alapul, érintve Debrecen környéki településeket?

Elsősorban a nagyobb infrastrukturális hálózatok kiépítésében szükséges az együttműködés, mivel EU-s szintű elvárás is, hogy a térségi szemlélet jelenjen meg a gazdaságos üzemeltetés alapjaiban. Debrecen 4 másik településsel közösen modernizálta a szennyvízhálózatát, és korszerűsítette szennyvíztelepét még egy korábbi európai uniós ISPA-beruhá-

zás keretében, amelynek köszönhetően a korábbi 40 ezer m³ helyett 60 ezer m³-re emelkedett a napi szennyvíztisztítási mennyiség.

De mondhatnám példaként a hulladékgazdálkodást, ahol a Debreceni Agglomerációs Hulladékgazdálkodási Társulás (DAHUT) keretében a megyeszékhely mellett még 20 további Hajdú-Bihar megyei település a tagja. A társulás még 2008-ban alakult egy KEOP-pályázati forrás kapcsán, de a mai napig működik.

A fejlesztési projektalapú együttműködésekén túl működik egyéb közös önkormányzati feladatellátás a kötelező humánpolitikai (szociális, egészségügyi, kulturális) ellátások tekintetében Debrecen és a környező települések között?

Annak idején még 2007. decemberben létrejött a Debrecen-Mikepércsi Kistérségi Társulás a szociális, egészségügyi, oktatási és helyi környezetvédelmi feladatok összehangolása céljából. Akkor a társulás közös fenntartásába került a Bányai Júlia Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény, de 2012 nyarán úgy döntött a két önkormányzat, Debrecen és Mikepércs Község, hogy már nem előnyös ez az együttműködés, ezért akkor a szerződés felbontásra került, az iskola később a görög-katolikus Hajdúdorogi Főegyház-megyéhez került át. Jelenleg tehát közös kötelező önkormányzati feladatellátásról nem beszélhetünk Debrecen és a városkörnyéki önkormányzatok között, de az együttműködést kívánó, elsősorban európai uniós forrásokból megvalósuló fejlesztési projektek tekintetében, amint arról már esett szó, továbbra is a térségi partneri viszony a jellemző.

Polgármester úr szerint, milyen tevékenységek ellátásában lenne szükség további együttműködésre, akár közös feladatellátásra vagy működtetésre? Milyen formában gazdaságos és hatékony leginkább az ilyen munkakapcsolatok fenntartása?

A települési közszolgáltatások azon köre, ahol a gazdaságosság és az ellátott terület nagysága szorosan összefügg, feltétlenül megfontolandó a közös feladatellátás megszervezése. A mi együttműködési „portfóliónkból” már említésre került szennyvízkezelés és a hulladékgazdálkodás jó példák, mivel ezek a szolgáltatások az ellátott területek növekedésével láthatóan jobban megtérülnek. Az együttműködések tervezésekor az optimális működési modell megtalálása szintén kulcsfontosságú. Elképzelhetőnek tartom, hogy az infrastruktúra-fejlesztéseken túl a térségi szerepkörök jelenleginél direkter kiosztása által hatékonyabb lehetne a rendelkezésre álló források hasznosulása. Az önkormányzatok alapvetően saját hatáskörben döntenek a fejlesztési stratégiájukról, de mégis elengedhetetlen a szűkebb és tágabb értelemben vett kitekintés: erről is szól a területfejlesztés, a vonalas

hálózatok (úthálózat, távközlés, ivóvíz- és szennyvízvezeték, energiavezetékek) tervezése és megvalósítása során a települések közötti térségi együttműködés. A meglévő formális és informális csatornákon túl, a rendszeres szakmai, társadalmi egyeztetés, participáció szintén szükséges, a döntéshozói szinteken pedig a rendszeres információcsere.

Mit tart Debrecen legsikeresebb fejlesztéseinek rövid, közép- és hosszú távon?

Jelentős változást a FÖNIX Terv néven ismertté vált fejlesztési program hozott a város életében. Az abban megfogalmazott projektek látványos eredményeket hoztak már viszonylag rövid időtávon belül. A FÖNIX Terv révén a 2013-ig tartó időszakban a Debrecen alapszintű intézményhálózatának fejlesztése, mellette infrastruktúra-fejlesztés és a városi terek felújítása történt meg. Az ÚJ FÖNIX Terv az előző folytatásaként hosszú távú víziót fogalmaz meg: Debrecen regionális kisugárzása gazdasági, kulturális, oktatási és tudományos központtá válik nemzetközi tekintetben is. A megvalósítás ütemezése szükségessé tette a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztések harmonizálását. Természetesen a semmiből hirtelen nem lehet nagyvárost építeni, de az alapok lerakása az első, így már rövid távon jelentős infrastrukturális építkezések megtörténtek a városban. Az úthálózat mellett a reptérét emelném ki, amely szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy középtávon a tágabb régió logisztikai központjává váljon a város. Továbbá az északi 35 hektáros területen a kereskedelmi és innovációs park, míg a déli oldalon a 200 hektáros ipari zóna várja a munkahelyteremtő vállalkozásokat.

A lakókörnyezet fejlesztése mint a középtávú feladat jelenik meg a stratégiai gondolkodásunkban. A jó életminőség biztosításához kedvező lakhatási feltételek párosulnak. Rövid távú kísérleti programunk olyan bérlakások építése, ami a fiatal diplomásokat, kisgyermekes családokat csalogatná a városba. A programban a munkaerő megtartásában érdekelt nagyvállalatokat is igyekszünk bevonni. Az elmúlt öt évben megháromszorozódott az új lakások építése. A környezeti állapot megőrzése mellett természetesen kiemelt feladatunknak tekintjük a városi alapellátások minél magasabb szintű biztosítását. Fontos a bölcsődei és óvodai férőhelyek számát az igényekkel összhangban biztosítani, valamint foglalkozni a városi oktatási intézményeket támogató fejlesztésekkel.

Az önkormányzat számára rendkívül fontos, hogy a térség, de a tágan vett régió települési lakosságának számára az egyetemi szintű tudás megszerzése Debrecenben történjen. A diplomát szerzett fiatal pályakezdők lehetőleg a jó lakókörnyezet és a tudásuknak megfelelő munkahelyek miatt maradjanak a városban, itt alapítsanak családot. Jelenleg a Debrecenben tanulók száma 70-80 ezerre tehető, és ebből 50%-uk felsőoktatási intézménybe jár. Kiemelt terület a nyelvvoktatás és a műszaki tudás megszerzése az orvoscépzés mellett. A mezőgazdasági területen jól hasznosítható gyakorlati orientált képzés is megta-

lálható a földművelési ágazatban és az élelmiszer-feldolgozó iparban elhelyezkedni szándékozók részére, a helyi élelmiszer-termelés és a helyi piac kiépítése egyébként is a helyi gazdaságfejlesztés fontos pillére. És akkor még nem is beszéltem a városban található kiemelkedő kulturális élete, térségben betöltött meghatározó művészeti élete indokolja, hogy Debrecen pályázzon a 2023-ban egy magyar város számára ismét megnyíló Európa Kulturális Fővárosa cím megszerzésére. (Debrecen kandidálása nem sokkal az interjút követően 2017 elején megtörtént az Európa Kulturális Fővárosa 2023 címre! – a szerkesztők)

Milyen tanácsot adna más települési önkormányzatoknak a buktatók elkerülésének érdekében? Van-e bármi egyéb, amit fontosnak tart megemlíteni ebben a témában?

Fontos, hogy a meglevő adottságokat vegyék alapul a települések, amikor hozzákezdnek bármilyen fejlesztési stratégia, projektterv kialakításához. Második lépés a szakemberek bevonásával a részletes tervek elkészítése, majd az ütemezett megvalósítás. Úgy vélem, nagyon fontos, hogy a települési döntéshozók ne kizárólag csak politikai-önkormányzati ciklusokban, hanem hosszabb tervezési egységekben 5–10, vagy akár 25 évre előre tervezzenek, és integrált team-ekben dolgozzanak. A közigazgatásban még nem annyira megszokott, hogy menedzserszemlélettel álljanak a fejlesztésekhez, így a napi hivatalai „taposómalom” sokszor elviszi az energiákat. A projektek ugyanakkor megkövetelik a gyors döntéseket, a felelősségi körök egyértelmű kijelölését, a folyamatok ellenőrzését és a visszacsatolásokat. A sikerhez mindenképpen szükséges a megváltozott körülményekhez történő alkalmazkodás, valamint a projektmenedzsment-szemlélet általánosabbá tétele a közigazgatásban, s vele a helyi önkormányzati döntési mechanizmusok hatékonyabbá tétele.

Mennyire tartja hasznosnak, hogy a település vezetői kicseréljék tapasztalataikat, fejlesszék tudásukat, lássák a jó példákat? Milyen segítségre, szakmai tapasztalatcserére lenne szüksége?

A megyei jogú városok rendszeresen tartanak egyeztetéseket, kicserélik tapasztalataikat, ami nem csak a jó példák megismerésére szolgál, hanem az érdekek érvényesítésére is alkalmas fórum. Sokat segíthet a külföldi példák megismerése, ezért közös külföldi tanulmányutak, tapasztalatcserék szervezése, talán egy magyar önkormányzati e-tudástár létrehozása hasznos volna az önkormányzati döntéshozók számára. Végül, de nem utolsósorban a fejlesztésekhez elengedhetetlen a szükséges pénzügyi háttér megléte.

Az interjút Tétényi Éva építész készítette

Forrás: www.haon.hu

A szerzők és szerkesztők rövid szakmai önéletrajza

Dr. Bujdosó András Imre

2004–2005 között Párizsban a René Descartes Egyetem jogi karán folytatott tanulmányokat. 2006-ban szerzett jogász szakképzettséget az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 2006–2015 között az igazságügyi tárcánál kodifikátorként alkotmányjoggal, közszolgálati joggal, közigazgatási eljárásjoggal és közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozott, 2012 után, mint főosztályvezető. 2006 óta tanít az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékén alkotmányjogot, 2008 óta az Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelőd intézményében kormányzati jogalkotással, helyi önkormányzatokkal, valamint területi közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos tantárgyakat oktat. 2010-ben szerzett jogi szakvizsgát.

Csider László

Az 1980-as években az UVATERV statikus tervező mérnökeként dolgozott. Az 1990-es években privatizációs szakértőként tevékenykedett különböző tanácsadó cégeknél, majd az ÁPV Rt. igazgatóságán. 2004–2010 között a közigazgatásban dolgozott, többek között a lakáspolitikáért felelős minisztériumi főosztályvezetőként. Hozzá tartoztak az állami lakástámogatások, az iparosított technológiával készült lakóépületek felújításának pályázatai (ún. panelprogram), valamint a lakásügyekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítése. Rendszeresen tart előadásokat és publikál elsősorban lakáspolitikai témakörben. Napjainkban tanácsadóként kerületi önkormányzatok, lakásszövetkezeti-társasházi szakmai szövetségek, pénzintézetek számára végez szakértői munkát, dolgozik ingatlanfejlesztési projektek előkészítésén, megvalósításán.

Dr. Gyergyák Ferenc

Igazgatásszervező, jogász, szabályozási (kodifikációs) szakjogász, címzetes egyetemi docens (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), mesteroktató (Nemzeti

Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar). 1981-től 2016-ig dolgozott a közigazgatásban: pénzügyi kisegítő, Heves Megyei Illetékhivatal (1981); adóügyi előadó, szakigazgatási szerv vezető-helyettes, majd vb-titkár, Ostoros Község Tanácsa VB. Szakigazgatási Szerve (1981–1988); gyámügyi főelőadó, Keszthely Város Tanácsa VB. Igazgatási Osztálya (1988–1991); vagyonkezelő főelőadó, mb. osztályvezető, osztályvezető, mb. jegyző, Keszthely Város Polgármesteri Hivatala (1991–1996); jegyző, Rezi Község Önkormányzata (1996–1998); tanácsadó, főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala (1998–2016). 2003–2016 között a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége (KÖZSZÖV) főtitkára, 2016. szeptember 1-jétől a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára. Rendszeresen publikál, számos cikk, könyv szerzője, társszerzője. Az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat és az Önkormányzat szakmai folyóirat főszerkesztője.

Dr. Kaiser Tamás

A szegedi József Attila Tudományegyetemen végzett magyar-történelem szakon, majd a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem politológia szakán egyetemi diplomát. Tudományos fokozatát az ELTE-ÁJTK-n szerezte 2004-ben politikatudományokból. 1998–2013 között a veszprémi Pannon Egyetemen oktatott, 2010-től, mint intézetigazgató. 2013 óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tanít, ahol jelenleg az Államigazgatás és Közigazgatás Kar Államtudományi és Kormányzástani Intézetének (NKE-ÁKK) vezetője, valamint az Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének (NKE-ÁKFI) tudományos igazgatója. Kutatási területe a többszintű kormányzás, a regionális politika és a különböző kormányzattani elméletek.

Dr. Kelő Johanna

Jogász, ingatlanforgalmi szakjogász. Jogi diplomáját a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd ingatlanforgalmi szakjogászi képesítését a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte. Az egészségügyi irányú felsőoktatási végzettséggel is rendelkező szakember 2004-től dolgozik a közigazgatásban. 2008–2012 között Fülöpháza Község jegyzője volt. 2013. január óta a Bács-Kiskun Megyei kormányhivatal Kunszentmiklósi Járási Hivatalának hivatalvezetője. Részt vesz a megyei állami tisztviselők belső képzési rendszerében szociális ügyintézés, honosítási igazgatási ismereteket oktató kormányablakos ügyintézők számára.

Dr. Laki Ildikó

Könyvtár szakos tanár, felnőttképzési és művelődési menedzser és szociológus. Doktori fokozatát a Szent István Egyetem Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskolájában szerezte. Kutatásai két területre irányulnak; egyfelől a magyarországi városok társadalmának, különös tekintettel az iparvárosok társadalmi-területi problémáinak feltárására, másfelől a fogyatékossgal élő emberek társadalmi integrációinak vizsgálatára. Közel 5 évet a közigazgatásban, 12 évet a tudományos életben (MTA TK Szociológiai Intézet) dolgozott. Közel két évtizede oktat különböző felsőoktatási intézményekben, jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Egészségtudományi és Szociális Képzési Karának oktatója, megbízott tanszékvezető főiskolai docense.

Dr. Szabó Tamás

Felsőoktatási tanulmányait az ELTE-BTK-n, valamint az Budapesti Közgazdaság-tudományi és Államigazgatási Egyetemen végezte, doktori fokozatot a Budapesti Corvinus Egyetem Alkalmazott Politikatudományi Doktori Iskolában szerzett 2016-ban. Közel másfél évtizedet dolgozott a központi közigazgatásban – minisztériumi, központi hivatali szinten. 2003 óta óraadó oktató a Zsigmond Király Egyetemen, ahol 2016-ban címzetes főiskolai docensi címet kapott. 2013 óta óraadó oktató a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, ahol 2017 óta az Államkutatási és Fejlesztési Intézet (NKE-ÁKFI) projektfejlesztő munkatársa is. Érdeklődési területe a közpolitika, helyi önkormányzatok, várospolitikai és egészségpolitika.

Dr. Zongor Gábor

1953. június 11-én született Mosonmagyaróváron. 1977-ben szerzett jogász diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. A közigazgatásban kezdett el dolgozni. 1977–1980 között a Veszprémi Járási Hivatal főelőadója, 1980-tól a Veszprém megyei Tanács VB. Szervezési és Jogi Osztály főelőadója, majd 1987-től osztályvezető, 1990 nyarától a Veszprém megyei Tanács megbízott vb. titkára. A jogi szakvizsgát 1981-ben tette le.

1990. december 21-től 1998. november 2-ig a Veszprém megyei önkormányzat Közgyűlésének elnöke. 1998. május 24-től 1999. december 31-ig országgyűlési képviselő, az Alkotmányügyi és Törvényelőkészítő Bizottság tagja.

1999. október 13-tól 2016. június 10-ig a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára.

1977-től folyamatosan vesz részt felsőfokú oktató munkában Budapesten és Veszprémben. 1991 júliusától a Comitatus Önkormányzati Szemle szerkesztőbizottságának alapító elnöke. 1997–2011 között a MTA Veszprémi Területi Bizottsága Államigazgatási

és Alkotmányjogi, majd Közigazgatási Munkabizottságának elnöke. A Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány kuratóriumának tagja (1997). 1998–2002 között a Veszprém megyei közgyűlés tagja (MSZP), majd 2002–2006 között a közgyűlés ügyrendi és igazgatási bizottság elnöke, 2006–2010 között a bizottság alelnöke. 2000–2011 között a Területi Statisztika szerkesztőbizottságának tagja. A Magyar Regionális Tudományi Társaság tagja (2002). A Magyar Újságírók és -Készítők Európai Szövetsége (MUKESZ) tagja (2007). Az Új Magyar Közigazgatás szerkesztőbizottságának tagja (2008). 2016. októbertől a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány kuratóriumi tagja és 2016 novemberétől a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem mentor oktatója.

Harmincegy szakmai folyóiratban több mint száz, míg könyvekben több mint hatvan tanulmánya jelent meg. Négy könyv szerzője, és hétnek szerkesztője, illetve társszerkesztője.

Hobbija a festészet. 1998-tól a Veszprémi Művész Céh tagja. Önálló hazai kiállításainak száma ötven, egy önálló és hat csoportos külföldi kiállításon vett részt. Tizenegy könyvet és tizenöt naptárat illusztrált és több mint harminc kiadvány címlapján láthatóak festményei.

A kötetet kiadó szervezetek

Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ) 1989. március 10-ei megalapítása – 28 éves szakmai múltjával a háta mögött – óta, jelenleg is az ország legnagyobb, legerősebb, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal, korszerű infrastruktúrával, elismert szakértőkkel és magasan képzett apparátussal rendelkező érdekvédelmi szervezete. Helyzetéből adódóan jelenleg az egyetlen olyan önkormányzati érdekvédelmi szervezet, amely képes az érdekképviselői és érdekegyeztetési, színvonalas szolgáltatásokat is nyújtani tagjainak, illetve igény esetén az egész önkormányzati szférának.

A TÖÖSZ jelszava – a szakszerűség és szolidaritás – alapítása óta változatlan. Célja, hogy az önkormányzati érdekek feltárásával, megfogalmazásával, képviselésével, érvényesítésével járuljon hozzá az önkormányzatbarát társadalmi, gazdasági, jogi és helyi politikai környezet kialakításához, egyben erősítve a decentralizációt, valamint a többszintű kormányzást. A TÖÖSZ alapfilozófiája döntően abban tér el más érdekszövetségektől, hogy a hangsúlyt az önkormányzatok általános, közös érdekképviselőre helyezi, és csak ezekre alapozva tartja reálisan érvényesíthetőnek az egyes önkormányzatok vagy önkormány-

zat-típusok (község, város, nagyváros, megye) érdekeit. Számol azonban azzal is, hogy az egyes önkormányzat-típusok érdekei adott ügy kapcsán eltérhetnek egymástól, így a TÖOSZ egységes szervezetén belül önálló jogi személyként működhetnek a községi, városi, és megyei kamarák. A TÖOSZ érdekképviselési munkáját a vezető testületeken túl a megyei tagozatok, a szakterületeket gondozó tanácsnokok és a polgármesternői tagozat, valamint közigazgatási szakmai szekció segítik.

A TÖOSZ betölti országos érdekvédelmi szerepét, kiteljesíti szolgáltató funkcióját, tudatosan bővíti hálózati együttműködését és folyamatosan növeli taglétszámát és önkormányzati érdekvédelmi befolyását. A TÖOSZ az új önkormányzati törvény szabályozása alapján is országos érdekszövetségnek minősül és a kormányzat stratégiai partnere.

A TÖOSZ önálló, önfenntartó szervezet, amelynek tagja lehet minden olyan önkormányzat, amely az önkéntesség, a tagok jogegyenlősége, a szolidaritás, a konszenzusra való törekvés, a közös teherviselés, a jövőre orientáltság, a szakszerűségekre való törekvés, a jó értelemben vett pragmatizmus, a szövetségi tevékenység pártsemlegességének tiszteletben tartása mellett a fent megjelölt célok elérése érdekében az alapszabályban részletezett demokratikus módon kíván együttműködni.

Homo Oecologicus Alapítvány

A Homo Oecologicus Alapítványt 2013-ban hozták létre magyarországi magánszemélyek azzal a céllal, hogy különböző kutatási és oktatási-, képzési programok révén erősítsék az állampolgári tudatosságot és ismeretanyagot olyan területeken, mint a környezeti tudatosság valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság. A Homo Oecologicus Alapítvány nevéhez kapcsolódik a 2014-ben életre hívott Épületenergetikai Civil Akadémia, amely mint akkreditált képzési program egyúttal komoly tudatformáló szemléletet is tartalmazott. Az elmúlt években az Alapítvány részt vett különböző szakmai kutatásban, így fogyasztóvédelmi és szociálpolitikai területeken. A kutatási arcél erősítette jelen tanulmánykötet alapjául szolgáló, a TÖOSZ-szal való együttműködés keretében megvalósított a városkörnyéki települési önkormányzati kapcsolatokat vizsgáló kérdőíves vizsgálat. A 2018-ra megújuló Homo Oecologicus Alapítvány igyekszik a jövőben is aktív szereplője maradni a hazai tudományos és kutatási szférának.



BUDAPEST

Budapest Főváros Önkormányzata – mint kiemelt fővédnök



Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat



VESZPRÉM
A KIRÁLYNÉK VÁROSA

Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzat



Szigetszentmiklós Járásszékhely Város Önkormányzat



Halásztelek Város Önkormányzat



Rácalmás Város Önkormányzat



Edelény Járásszékhely Város Önkormányzat



Etyek Nagyközség Önkormányzat

Szügy Községi Önkormányzat