

Perger Éva

NAGY-BUDAPEST KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI DILEMMÁI

Milyen kihívások és dilemmák állnak a nagyvárosi közigazgatás előtt?

Az igazgatási intézmények belső szervezeti, személyzeti és technikai kérdésein kívül, a város és környéke közigazgatás-szervezésében minden más követelmény lényegében összefoglalható oly módon, hogy *egy demokratikus, igazságos és hatékony közigazgatási szerkezetnek harmonizálnia kell a városi térség térszerkezetével*. Ez a gyorsan változó nagyvárosi térben igen bonyolult feladat. Egyszerre kell ugyanis követni a térszerkezeti változásokat, ugyanakkor az igazgatás működőképességének fenntartása érdekében megőrizni bizonyos stabilitást. Egyszerre kell a gyorsan változó funkcióknak megfelelni, de a rendkívül sokrétű funkciókból következő közigazgatási feladatokat mindig a legmegfelelőbb szinten, hatékonyan és gazdaságosan kell megoldani. Biztosítani kell a nagyvárosi igazgatás egységét, de módot kell adni arra, hogy a közigazgatás minél közelebb kerüljön az állampolgárokhoz, és minél rugalmasabban alkalmazkodjon a kisebb közösségek követelményeihez. A nagyvárosi igazgatásnak képesnek kell lenni a városon belüli egyenlőtlenségek kezelésére, de teret kell adnia a piaci típusú fejlesztő erők kibontakozása számára. Fenn kell tartani a nagy közszolgáltatási, infrastrukturális rendszereket, de el kell kerülni a monopolhelyzetekből fakadó kiszolgáltatottságot. Kérdés, vajon Nagy-Budapest történetében mennyiben sikerült megfelelni ezeknek a kihívásoknak.

A térszerkezet és a közigazgatási szerkezet kölcsönhatása

Általánosságban megállapítható, hogy a térkapcsolatok, illetve a térszerkezet spontán átalakulása hol lassúbb, hol gyorsabb ütemű, de gyakorlatilag folyamatos, e változások pedig előbb-utóbb szétfeszítik a viszonylag rugalmatlan közigazgatási kereteket. Az összefüggés azonban fordítva is igaz. A közigazgatás, mint a politikai alrendszer része, többé-kevésbé öntörvényű. A területi közigazgatás – legtöbbször álamilag kezdeményezett – változásai, illetve az igazgatási kötöttségek jelentősen befolyásolják a reálfolyamatokat, a térségi kapcsolatokat.

A gyorsan változó és bonyolult térszerkezetű nagyvárosi térségekben ez a kölcsönös összefüggés sokkal izgalmasabban, egyben ellentmondásosabban ragadható

meg. A budapesti agglomeráció története és jelene jól szemlélteti ezt. Míg az európai nagyvárosok esetén a közigazgatás viszonylag rugalmasan követte a nagyvárosi tér átalakulását, Budapest és régiója fejlődését a történelem folyamán többször és tartósan hátráltatta – és hátráltatja ma is – a közigazgatási szerkezet és a valós térszerkezet diszharmóniája. Az agglomerációs térség összefonódását tükröző rugalmas közigazgatási megoldásokra századunk folyamán többször születtek tudományosan kidolgozott javaslatok, azonban e javaslatok – többnyire éppen az elkülönült igazgatási egységek mögött álló politikai érdekek miatt – soha nem valósulhattak meg.

Nagy-Budapest kialakulása és a szocialista nagyváros

Budapest születése maga is egy olyan közigazgatási döntés eredménye, mely a valós térszerkezet átalakulását ismerte el. A gazdasági-társadalmi élet számos területén összefonódott, fizikailag is összeépült, három elkülönült város (Pest, Buda és Óbuda) az 1872-es egyesítéssel önálló közigazgatási egységgé vált. Felszínesen szemlélve, Nagy-Budapest kialakításakor is ugyanez történt, hiszen az urbanizációs fejlődés eredményeképp Budapest körül már a XX. század elején kialakultak olyan települések, melyeknek a fővároshoz fűződő szoros kapcsolata nyilvánvaló volt. A közigazgatás és térszerkezet diszharmóniája tehát ekkor elsősorban azt jelentette, hogy a város közigazgatási határai szűknek bizonyultak. Az első világháborút megelőző időszak, illetve a harmincas, negyvenes évek kutatásai és vitái során kialakult koncepciókban mai fogalmainkkal mérve is modern közigazgatási elképzelések körvonalazódtak a belső városi mag, a hozzá szorosan kapcsolódó elővárosok és a falusias jellegű „védőövetet” egységes közigazgatási szervezetének kialakítására. Több korabeli elgondolás szerint az elővárosok és a „védőöveteti” falvak megtartották volna viszonylagos önállóságukat. Elsősorban politikai okokból, valamint a háború kitörése miatt a javaslatok egyike sem valósult meg. 1950-ben pedig a szó szoros értelmében politikai döntés eredményeként hozták létre Nagy-Budapestet. A 23 település kiválasztása sem elsősorban tudományos elemzésekre támaszkodott. A közigazgatás átszervezésére alkalmazott megoldás pedig – a szocialista államhatalmi gondolkodásnak megfelelően – csak a települések teljes beolvasztása lehetett.

A szocialista rendszer új korszakot hozott a – megnövekedett és immár igen heterogén belső struktúrájú – főváros és az új határokon kívül eső Budapest környéki települések közigazgatásában. A polgári önkormányzatokat 1950-ben – az 1949-es alkotmány alapján – szovjet mintára átalakították. A tanácsrendszerben a helyi tanácsok a szocialista államhatalom helyi szerveivé váltak. A hagyományos háromszintű közigazgatási beosztást (helyi igazgatás – járás – megye) a tanácsrendszer is átvette. A főváros új pozíciót, megyei jogállást kapott, a kerületek pedig önálló tanácsokat, de a kommunista rendszer hierarchikus struktúrájában valós önállósággal nem rendel-

kezhettek. A környező települések Pest megye, egyben különböző Pest megyei járássok részeivé váltak. Miután a közigazgatás nem csupán a klasszikus hatósági funkciók, illetve a klasszikus közszolgáltatások megszervezésének tere volt, hanem egyéb szolgáltatásoké, sőt a gazdaságé is, a települések fejlődését és az agglomeráció térszerkezetét legerősebben a felülről irányított politikai-közigazgatási rendszer befolyásolta.

Az egységes nagyvárosi igazgatás elvben lehetőséget adott az egységes, racionális és hatékony igazgatásszervezési megoldásokra, de ezt korlátozta az a rugalmatlanság, melyet a „körzet-határok” merevsége, illetve a helyi viszonyokhoz nem alkalmazkodó közigazgatás-szervezési megoldások központi „előírása” okozott. Ugyanez érvényes a közszolgáltatások megszervezésére, a nagy közműrendszerek kiépítésére és működtetésére. Nem segítette a központosított rendszer a területi egyenlőtlenségek mérséklését sem, hiszen az elsősorban a városközpontnak kedvezett. Az egységes fővárosi fejlesztés során a külső kerületek továbbra is megőrizték elővárosi jellegüket. A kerületek közötti különbségeket az elfogadott rendezési tervek nem-hogy megszüntetni, de inkább erősíteni látszottak. A központok elhelyezkedése, a kerületi központok „városias” (lakótelepszerű) kiépítése szinte kizárólag azokat a kerületeket (vagy kerületrészeket) érintette, melyek már a Budapesthez csatlolásuk idején is szoros kapcsolatban voltak a fővárossal (Kispest, Pesterzsébet, Csepel, Pestlőrinc, Óbuda). Bizonyos kerületek, kerületrészek pedig szinte kimaradtak a fejlesztésekből (Soroksár, Pestimre, Rákospalota, Rákosszentmihály, Rákoscsaba stb.). A „fejlesztett” külső kerületi központok sem jártak jobban. A hagyományos városközpontok lerombolása, a fantáziátlan lakótelepek felépítése megfosztotta őket hagyományos értékeiktől. A városrészhez nem kötődő lakók tömeges beköltözése gyengítette a kerületi identitástudatot, problémákat okozott a kerületi alapellátásban, a lakótelepi fejlesztések pedig elvonták a forrásokat egyéb kerületrészekről. Az új külső kerületi központok pedig nem nyújtottak elég sokoldalú szolgáltatáskört, egyáltalán nem oldották meg az immár megnövekedett lakónépesség ellátását, munkahelyet pedig csak keveset teremtetek. A lakótelepek lakossága így kényszerűen a főváros távoli kerületeibe ingázott. A lakótelep-építések tehát inkább a külső kerületek „agglomerációs” jellegét erősítették, minthogy egy szerves nagyvárosi fejlődést indukáltak volna.

A szocialista rendszer rugalmatlansága gátja volt a megváltozott belső kapcsolatrendszerhez, vagy a megváltozott funkciókhoz való alkalmazkodásnak is. A közigazgatási határok (beleértve a kerületi vagy egyéb körzethatárokat is) még jobban megmerevedtek. A külső kapcsolatrendszer vonatkozásában a hatalmi központhoz való közelség kedvezett a főváros érdekérvényesítési esélyeinek. A redistribúciós elosztás keretében lehetősége volt arra, hogy előnyös pozícióra tegyen szert és nagy infrastrukturális és lakásépítési igényeire hivatkozva, forrásokat csoportosítson át a

maga javára. Módja volt arra is, hogy saját problémáinak egy részét az agglomerációs övezet „felhasználásával” oldja meg. A fővárosi rendezési tervekben e települések csak annyiban és olyan mértékben szerepeltek, amennyiben a fővárosi közellátás megszervezése érdekében szükség volt rájuk. E területeken épültek ki fontos fővárosi közműlétesítmények, Budapest ivóvízkútjai, személtlerakóhelyei. A közlekedési hálózat fejlesztése is elsősorban a Budapestre bevezető utakra koncentrált.

A fővárosi érdekeket a szocialista korszakban adminisztratív korlátozások is szolgálták. A közép- és felsőfokú funkciók fővárosi koncentrációját a közszolgáltatások terén kialakított körzetrendszer is elősegítette. A 1960-as évektől pedig életbe lépett a fővárosi betelepülést korlátozó rendelkezés, melynek eredményeképpen a fővárosba vágyók tömegesen az agglomerációs településekre költöztek. E települések fejlesztése azonban nem tudta követni a népességnövekedést. Létrejötték a rendszertelen, szerves települési egységet nem alkotó alvóvárosok, községek, melyek fővárossal való kapcsolatát egyoldalúság jellemezte. Lakóik munkalehetőségekért és a legalapvetőbb közszolgáltatásokért egyaránt a fővárosba kényszerültek. Az 1970-es évek elejétől – a vidéki iparfejlesztés jegyében – megszületett a főváros körülbelül 30 km-es övezetére érvényes ipartelepítési tilalom, mely az agglomerációs körzetben megakadályozta azt a természetes folyamatot, melyben az ipar, egyben a gazdasági aktivitás a városhatárokon kívülre terjedhetett volna. Ez az intézkedés már nem csak az agglomerációs övezetet sújtotta, hanem magát a várost is. Mesterségesen a város határain belül tartotta a térség iparát az urbanizációs fejlődés egy olyan szakaszában, amikor – egy természetes városfejlődés során – már más funkciók kerülhetek volna előtérbe.

A hetvenes években készült el az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió is, mely merev hierarchiát alakított ki a települések között. Fejlesztési lehetőségeiket alapvetően az határozta meg, milyen szerepet szánt nekik egy központilag, „írásztal mellett” megrajzolt terv. E terv bizonyos értelemben közigazgatási rendszert is jelentett, hiszen a települések és térségek besorolásával együtt jártak bizonyos hatósági kötöttségek (körzetrendszer, bizonyos intézmények központi fejlesztése, illetve azok fejlesztésének tilalma, várossá nyilvánítások stb.). Nyilvánvaló, hogy a település-hierarchia élén Budapest állt. Az agglomeráció azonban kétértelműen szerepelt a tervben. Budapest túlsúlyos központi jellegét a tervek lényegében nem érintették, de figyelmet fordítottak az agglomerációs városok fejlesztésére, és saját körzetközpont jellegük erősítésére. Ez kis mértékben enyhítette a Budapest-központúságot, de szemléletében alapvetően helytelen volt, mivel nem vette figyelembe az agglomeráció sajátosságait. Budapest árnyékában nem lehet ugyanazokat a településszerkezeti fogalmakat értelmezni, mint az ország egészében. Itt területileg összefolódva, egymás mellett található nagy népességszámú községek, városok, és a körzeti funkció sem ugyanazt jelenti, mint az ország bármely más térségében. A központi funkciójú településeket „beárnyékolja” Budapest vonzása, miközben egy-egy

település speciális funkciókkal rendelkezhet és ezzel körzeti szerepet tölthet be az egész térségben.

Az 1950-es városeyesítés után tehát a közigazgatási határok egyszerre lettek „tágak”, mivel túlnőtték a funkcionálisan és városképében valóban egységes város határait, és „szűkek”, miután az agglomerációs gyűrű teljes közigazgatási elszakíttósága fennmaradt. Az egész időszakot jellemezte a közigazgatás nagyfokú rugalmatlansága. Nem csak a település- (és járás-) határok, hanem a különböző szolgáltatások körzethatárai is viszonylag erős „vonalat” húztak a térségben.

Igazságtalanok lennénk, ha nem ejtenénk szót arról, hogy a szocializmus éveiben is történtek kezdeményezések a közigazgatás – ezen belül a fővárosi igazgatás – korszerűsítésére. Az egypárti hatalom állandóan vissza-visszatérő dilemmája volt, hogyan lehetne a közigazgatási rendszeren belül a népképviselő elvének megfelelően növelni a területi közigazgatási egységek (tanácsok) súlyát, egyre jobban érvényesíteni bennük az önkormányzati jelleget, közben azért fenntartani az erősen központosított hatalmi struktúrát. Természetesen, miután egymásnak gyökeresen ellentmondó követelményekről volt szó, ez a törekvés csak látszólag valósulhatott meg.¹ Az agglomeráció fejlődésének folyamatát, Budapest és környékének egymásrautaltságát, összefonódottságát pedig csak egy statisztikai, tervezési körzetbeosztás jelezte, az agglomerációs települések körének 1971-es lehatárolása.

Igazi fordulatot a nyolcvanas évek hoztak mind a főváros és környékének fejlődésében, mind általában a közigazgatás átalakulásában. A járások megszüntetésével, a tanácsi gazdálkodás merev szabályainak feloldásával lépés történt egy önkormányzati rendszer kiépítése felé. A városkörnyékek kialakításával új közigazgatási beosztás is született. Ez a rendszer a főváros és környékének közigazgatási felosztását is érintette, mivel önálló városkörnyéket szervezett néhány agglomerációs város (Szentendre, Budaörs, Érd, Szigetszentmiklós, Dunakeszi), vagy más Budapesthez viszonylag közeli város (Vác, Gödöllő, Monor, Dabas, Ráckeve) köré. Az új beosztás lényegében továbbra is elszakítottan kezelte a fővárost és Pest megyét. Az agglomeráció hivatalos körzetének települései e rendszerben bizonyos esetekben az agglomeráción belüli, más esetekben azon kívüli központokhoz kapcsolódtak.

Az agglomeráció kezelésének problémájára komoly kutatómunka indult meg, mely megoldást keresett a főváros és térségének közigazgatási összekapcsolására. A javaslatok egyöntetű állásfoglalása szerint Budapest és agglomerációja oly mértékben összefonódott, hogy ennek következményeit az igazgatásban érvényesíteni kell.

1 Itt csak utalnék az 1954-ben kiadott II. Tanáctörvényre, az 1965-ös kormányhatározatra, mely a reformfolyamat elindulásával megszüntette a tanácsok szakigazgatási szerveinek közvetlen ágazati minisztériumi alárendeltségét, valamint az 1971-es III. Tanáctörvényre, mely deklarálta, hogy a helyi tanácsok tevékenységében egyaránt fellelhetők állami és önkormányzati elemek, míg a megyei tanácsok és szerveik elsősorban állami feladatokat látnak el.

E vélemény tükröződött a tervezési gyakorlatban is. Az új, 1989-ben elfogadott fővárosi ÁRT (melynek végrehajtása már elmaradt) agglomerációs keretekben készült el. Bár a városszerkezet alapstruktúrája e tervben sem változott, jelentős előrelépés volt, hogy a város fejlesztését kerületekre bontva taglalta, és a város legintenzívebben fejlődő területének a külső pesti kerületek gyűrűjét (IV., illetve XV–XXI. kerületek) jelölte meg. A terv számolt az agglomerációs gyűrűvel, de ezt sajátos fővárosi nézőpontból tette. Egyrészt továbbra is a fővárost kiszolgáló szerepet szánt az agglomerációs településeknek, olyan területként kezelve őket, melyre a városfejlődés érdekében szükség lehet. Másrészt ez a terv is arra alapozta elképzeléseit, hogy az agglomerációs lakosság továbbra is Budapesten találja meg a munkát, a közszolgáltatások jó részét, a kereskedelmi ellátást és a szórakozást. A külvárosi központrendszer fejlesztését többek között éppen a környező települések lakosságára számítva szorgalmazta.

Budapest és térsége az önkormányzatiság megszületésekor

1990-ben a polgári demokratikus úton választott országgyűlés az alkotmány módosításával, az önkormányzati törvény és az ahhoz kapcsolódó törvények megalkotásával megteremtette a feltételeit a jogállam egyik alapintézményének kialakításához. A főváros jelentőségét és közigazgatás-szervezésének bonyolultságát jelzi, hogy az önkormányzati törvény alapján 1991-ben külön törvény született a főváros és a fővárosi kerületek önkormányzati rendszerének szabályozására.²

Az önkormányzati törvény politikai meghatározottságát jól tükrözi, hogy az előző évek központosított igazgatási hagyományaival való szakítás igénye miatt erős hatáskörű és széles feladatkörű helyi önkormányzatokat hozott létre. A jogalkotók kevésbé koncentráltak a helyi szintnél magasabb, térségi igazgatás kérdéseire, a demokratikus elemek pedig nagyobb hangsúlyt kaptak, mint az igazgatás- és szolgáltatásszervezés hatékonysági, gazdaságossági követelményei. Budapest esetében ez azt jelentette, hogy a fővárosi törvény a kerületeket és a fővárost egyenlő jogállású helyi önkormányzatokként deklarálta, melyeknek csupán feladataik és hatáskörüik különböznek. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét megállapító törvényben meghatározták, hogy a fővárosban melyek a kerületek, illetve a főváros feladat- és hatáskörei. Főszabályként a kerületi önkormányzatok az alapfokú közszolgáltatásokkal összefüggő feladatokat kapták meg, a fővárosi önkormányzat pedig azokat a kötelező és önként vállalt települési feladatokat, melyek a kerületi önkormányzatok illetékességét meghaladják, mivel több kerületet vagy a főváros egészét érintik, illetve a fővárosnak az országban betöltött különleges helyzetéhez kapcsolódnak. (A törvény

2 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról.



*Utcatábla a XV. kerületben, 1960-as évek közepe
BTM Kiscelli Múzeum Fényképtár*

szabályozza a feladatátadás lehetőségeit és módjait, elsősorban a kölcsönös megegyezésre helyezve a hangsúlyt). A rendeletalkotás joga minden önkormányzatot csak a saját feladat- és hatáskörében illette meg. A főváros és a kerületi önkormányzatok gazdasági értelemben is önállóvá váltak. Saját vagyonhoz jutottak, illetve bevételeikkel önállóan gazdálkodhattak. A feladatellátáshoz kapcsolódó normatívák, néhány helyi adónem és a vagyonhasznosításból, saját vállalkozásból eredő bevételek kivételével a fővároson belüli forrásmegosztást a szabályozás lényegében a kerületek és a főváros közötti éves megegyezésekre bízta. A forrásmegosztást fővárosi rendelet szabályozta, de a kerületek többségének egyetértése volt szükséges a rendelet elfogadásához.

A főváros és az agglomerációs települések vonatkozásában az új rendszer fenntartotta a főváros és térségének közigazgatási elszakíttóságát. Az agglomeráció továbbra is Pest megye keretében maradt, és más – a térséghez nem tartozó önkormányzatokkal – alkotott egy területi közigazgatási egységet.

A rendszerváltás tehát jogilag egyenrangú helyi önkormányzatokat hozott létre Budapest térségében. Ezzel megerősödtek a kerületeket egymástól elválasztó határok, illetve a települések közötti határok, elvben gyengült a megyehatár jelentősége, miközben a főváros – mint sajátos funkciókkal rendelkező területi önkormányzat – határa maradt továbbra is a legerősebb közigazgatási határ. Rendkívül széttöredezett önkormányzati szerkezet jött létre. Budapesten $22 + 1$ (később $23 + 1$), a szervesen összetartozó budapesti agglomerációban 67 (az agglomeráció térségének bővülését is figyelembe véve pedig már 102), egymástól meglehetősen izolált önkormányzat található. Az önkormányzati elv érvényre jutásával pedig először kerültek felszínre azok az ellentmondások, amelyek automatikusan együtt járnak egy elkülönült területi önkormányzati rendszerrel. A kerületek (és agglomerációs települések) önállósodásával közigazgatásilag is kifejezést nyertek a kerületek (és települések) infrastruktúra-ellátottságában, gazdasági erőforrásaiban, a lakosság társadalmi összetételében, illetve jövedelmi helyzetében jelen lévő, a múltból öröklött, és manapság egyre jobban kiéleződő különbségek. Az összefonódott nagyvárosi térben rendkívül erősek és gyakoriak az ún. spill-over hatások (más szóval externáliák). Az egyik önkormányzat területén élők „ingyen” élvezik más önkormányzatok szolgáltatásait, vagy az egyik önkormányzat területén keletkezett káros hatások „átgyűrűznek” a másik önkormányzat területére. A helyi bevételek súlyának növekedése, illetve az önkormányzati finanszírozás általános problémái a későbbiekben még jobban kiélezték az externáliák kezelésének kérdését.

A budapesti igazgatás vonatkozásában a szabályozás nem képviselt következetes önkormányzati modellt. Bizonyos elemeiben központosított (a nagy infrastruktúrahálózatok és az azokat kezelő vállalatok fővárosi tulajdonba kerültek), bizonyos elemeiben föderatív (elsősorban a forrásmegosztás rendszerében és részben a testület

összetételében), bizonyos elemeiben decentralizált (elsősorban a kerületek jogi helyzetében) modellt másolt.

Ezzel a megoldással sem a fővárosi önkormányzat, sem a kerületi önkormányzatok nem voltak elégedettek. A főváros elsősorban azt sérelmezte, hogy a kerületek elzárkóznak az „összbudapesti” problémák megoldásában való részvételtől, sőt gyakran akadályozzák a fővárosi elképzelések megvalósítását. Az adott helyzetben képtelenség érvényre juttatni egy egységes rendezési koncepciót, megoldani a kommunális szolgáltatások fejlesztését, és minden egyéb összefővárosi érdeket szolgáló feladatot. A belső kerületek azért voltak elégedetlenek, mivel a forrásmegosztás rendszere gyakorlatilag újraelosztást szolgált, és nem gazdálkodhattak a területükön képződő forrásokkal, a külső kerületek pedig azért, mert nem segítették őket eléggé abban, hogy utolérjék – a korábban közpénzekből fejlesztett – belváros infrastruktúrális és szolgáltatási színvonalát.

Az agglomerációs települések esetén megmaradt az egyértelmű és éles közigazgatási elszakítottság, egyben fennmaradtak a múltból öröklött ellentétek. Az új rendszer tulajdonképpen az átjárhatatlan határok gyengítését is jelenthette volna, hiszen a településeknek önálló önkormányzati státuszukkal nagyobb lett az esélyük a teljesen heterogén Pest megyétől való függetlenedésre és a Budapesthez való szorosabb kapcsolódásra. A valóságban azonban ez még egyértelműbb igazgatási elszakadást hozott magával, hiszen még azok az egyeztetési formák is megszűntek, amelyek a nagyjából „egyenrangú” Pest megye és Budapest között létrejöttek. Egy-egy település gyenge volt ahhoz, hogy Budapesttel egyenrangú félként tárgyaljon. A külső kerületek és az agglomerációs települések közvetlen együttműködésében pedig a kerületek kezét számos ponton kötötte a Fővárosi Önkormányzat.

Az önkormányzati rendszer nem adott megoldást a településhatárokon túlnyúló közszolgáltatások, illetve területfejlesztési feladatok összehangolására. A törvény ugyan lehetőséget adott a helyi önkormányzatok önkéntes együttműködésére (mind a városon belül, mind kívül), de rövid idő alatt kiderült, hogy az önkéntes együttműködés nem képes kitölteni azt a vákuumot, mely a regionális koordináció hiányából fakad. Az agglomeráció bonyolult térszerkezeti és érdekviszonyai között, az öröklött ellentéteket, konfliktusokat és az újabban keletkezett érdekellentéteket egyszerre kellett volna kezelni, de az önkormányzatokat semmi nem ösztönözte arra, hogy kibontakozzon egy olyan – kölcsönös előnyökön alapuló – együttműködési folyamat, mely alkalmas a térséget érintő fejlesztési, közszolgáltatási feladatok hatékony megoldására. A legerősebb „alulról jövő” szerveződések inkább érdekvédelmi (a fővárostól való függés ellensúlyozása), vagy lobby (fővárosi, vagy állami fejlesztések elnyerése) célokat igyekeztek szolgálni. Az ellentétek és konfliktusok pedig mind a kerületek és a főváros, mind az agglomerációs települések és a főváros között egyre gyakoribbá váltak. A fővároson belüli fő konfliktusterületek a forrásmegosztás, a településfej-

lesztés és -rendezés kérdései, fővárosi feladatkörben lévő közszolgáltatások szervezése voltak, míg az agglomeráció és a főváros között a területfejlesztés és településfejlesztés terveinek összehangolása, a kommunális ellátással összefüggő problémák (hulladék, víz, szennyvíz), a közlekedés, a középszintű oktatási és egészségügyi intézmények működtetése és fejlesztése.

Az 1994-es törvénymódosítás hatása

A gazdaságilag, társadalmilag és gyakran fizikailag is összefonódott nagyvárosi térség és a rendkívül szétterjedt közigazgatási szerkezet ellentmondása nagyon hamar nyilvánvalóvá vált. A problémákat felismerve, a főváros önkormányzata 1991-ben programot indított a nagyvárosi közigazgatási rendszer reformjavaslatainak kidolgozására. A főváros megbízásából három elkülönült szakértői csoport 1993 végére alternatív modelleket dolgozott ki. A javaslatok különböző közigazgatási fel fogást tükröztek, mégis megoldást kívántak találni a klasszikus dilemmákra.³

Végül 1994 őszén az országgyűlés módosította az önkormányzati törvényt. A módosítás során az új szabályozás hatályaon kívül helyezte a „fővárosi” törvényt, és „beolvasztotta” azt az egységes önkormányzati törvénybe. Az új törvény tehát a fővárosi térség közigazgatási problémáira is megoldást kívánt találni. A szabályozás nem követte hűen egyik kidolgozott modelljavaslatot sem. A jogszabály kialakítására rányomta a bélyegét, hogy az ország és (várhatóan) Budapest vezetését ekkor ugyanaz a koalíció adta. A főváros közigazgatása – éppen a főváros központi szerepének köszönhetően – mindig hangsúlyozottan politikai jelleggel bír. Nagy, egységes és erős fővárosi önkormányzat ugyanis képes valós hatalmi ellensúlyt képezni, míg egy megosztott, ellentmondásokkal terhelt, korlátozott hatás- és feladatkörű önkormányzat erre nem alkalmas. Az adott politikai konstellációban az államhatalom „megengedhette” magának (és kétharmados többség birtokában képes is volt rá) a főváros megerősítését, – a fővárosi vezetésben addig hatalmon lévő – koalíciós partner javaslatainak beépítését.

A törvény sajátos centralizációs lépéssel vélte megteremteni a fővárosi egységes igazgatást. Az alkalmazott konstrukció sok elemében a második modelljavaslatot kö-

3 Kilényi Géza javaslatának lényege: egységes igazgatású nagyvárosi központ, véleményező, javaslattevő, ellenőrző szerepkörű és származtatott hatáskörökkel rendelkező kerületi testületek, felülről megalkotott föderális rendszerű sokfunkciójú agglomerációs önkormányzat. A Városkutatás Kft. modellje: önálló kerületek, de felettük Főváros-„állam”, mely közvetett módon szabályozza a kerületeket és egyben redistribúciós központ is, Budapest Régió Önkormányzata, kiegészülve speciális felelősségű önkormányzatokkal. A Szegvári Péter által javasolt „city-konceptió”: a City egy önkormányzat, nagy-budapesti és az agglomerációs igazgatás megszervezésére, francia mintájú kényszer-társulásos városközösségek, illetve önkéntes csatlakozáson alapuló céltársulás.

vette. Megőrizte a főváros és a kerületek jogi egyenlőségét, de deklarálta a kétszintű igazgatást. A Fővárosi Önkormányzat közvetlenül továbbra sem avatkozhat bele a kerületek döntéseibe, azonban általános szabályozással kényszerítheti a kerületeket rendeleteik összehangolására, dönthet a területfejlesztéssel és -rendezéssel összefüggő kérdésekben, forrásmegosztást eszközölhet a kerületek között, illetve a kerületi fejlesztések egy részét pályázati alapon finanszírozhatja. A törvény tartalmazza azt a kitételt, hogy a főváros elképzeléseinek kidolgozásakor köteles egyeztetni a kerületekkel, de a végső döntést a kerületi önkormányzatok kötelesek elfogadni. A törvénymódosítás változtatást hozott a Fővárosi Önkormányzat képviselő-testületének összetételében is. Az új szabályozás szerint a Fővárosi Közgyűlés csupán 66 képviselőből és a főpolgármesterből áll. A Fővárosi Közgyűlés tagjait a választópolgárok listákon választják. Ez azt jelenti, hogy a testület létszáma 22 fővel kevesebb lett, azokkal a képviselőkkel, akiket korábban a kerületek delegáltak a közgyűlés tagjai közé. A kerületi érdekérvényesítés egyik eszköze – a területi képviselet lehetősége – ezzel megszűnt a fővárosi testületben, és nagyobb hangsúlyt kapott a pártok politikai szerepe. 1990-hez képest a főpolgármester választásának módja is megváltozott, így 1994-ben – a korábbi közvetett választás helyett – közvetlen módon adhatták le szavazatukat a választók. Ennek eredményeként alakult ki az a helyzet, hogy nem a közgyűlésben legtöbb mandátummal rendelkező párt soraiból került ki a főpolgármester. Ugyanígy közvetlen választás útján nyerik el pozíciójukat a kerületi polgármesterek.

Az 1994-es törvény szokatlan nagyvárosi igazgatási megoldást alkalmazott, mivel ilyen általános szabályozó, újraelosztó szerepe máshol csak államoknak, esetleg tartományoknak van. Az új szabályozás elvben megteremti a feltételeit egy egységes városfejlesztési, városrendezési politika kidolgozásának és megvalósításának. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a kerületekkel való egyeztetés kényszere, illetve a kerületek kezében megmaradt „ellenállási eszközök” (pl. építési engedély kiadásának megtagadása, polgári engedetlenségi mozgalom szervezése stb.) még mindig fenntartják a lehetőségét annak, hogy kiéleződjenek a kerületi önkormányzatok és a Fővárosi Önkormányzat közötti konfliktusok. E konfliktusok kiéleződése jól tükröződött az „alulról jövő” önkormányzati szerveződésekben is (Külső Kerületek Szövetsége). A kerületek helyzetét súlyosbította, hogy az alapellátáshoz kötődő finanszírozási problémák elsősorban őket sújtották, ez növelte elszántságukat a forrásokért (is) vívott harcban. Az 1998-as kormányváltás után a kerületek „erős” szövetségest kaptak céljaik érvényesítéséhez. Ez a szövetséges nem más, mint a kormány. Az államhatalom – mint eddig is – elsősorban az önkormányzati finanszírozás szabályainak változtatásaival, valamint törvényben rögzített ágazati szabályozással képes befolyásolni az önkormányzatok helyzetét, ebben az esetben a kerületek és a főváros viszonyát.



*A volt községháza épülete Budatétényben
BTM Kiscelli Múzeum Fényképtár*

A törvénymódosítás egyáltalán nem érte el eredeti célját. Az „egységes” fővárosi igazgatás biztosítására a fővárosi önkormányzatnak juttatott többletjogosítványok nem tűnnek elegendőnek. A területi elv mellőzése a város irányításában, a Fővárosi Közgyűlés direkt és kizárólagos politikai meghatározottsága sokkal erősebb ellenhatást fejt ki, mivel az együttműködés, a konszenzusok kialakításának egyértelmű gátjává vált. A városfejlesztés (sőt lassan már a városműködtetés is) politikai, hatalmi játszmák szintérvé csupaszodott. Ez akadályozza azt a folyamatot, mely alkalmassá tenné a város-szerkezetet az új városi funkciók befogadására, valamint gátolja a városon belül meglévő egyenlőtlenségek csökkentését. A tipikus nagyvárosi problémákkal (közlekedési káosz, hulladék- és szennyvízkezelés megoldatlansága, környezetszennyezés, belvárosi épületek leromlása, közbiztonság stb.) pedig csak minden szereplő (a kormány, a főváros, a kerületek) együttes fellépésével lenne esély felvenni a harcot.

Az 1994-es törvénymódosítás nem jelentett előrelépést abból a szempontból sem, hogy egy világosabb, kevésbé ellentmondásos igazgatási szerkezetet alakítson ki. A

háromféle modell keveredése megmaradt, sőt további ellentmondásos elemekkel bővült. A törvény legnagyobb hibája azonban az volt, hogy semmilyen megoldást nem nyújtott a főváros és agglomerációja közigazgatási összekapcsolására. A rendszerváltás után Budapest és a környező települések fejlődése még jobban összefonódott. Kapcsolatrendszerük sokoldalúvá, kétirányúvá és szorosabbá vált. A városkörnyéki települések jogi értelemben önállóak maradtak, gazdasági értelemben pedig megerősödtek. A spontán folyamatok versenyhelyzetet teremtettek a főváros és az agglomerációs települések között. E helyzetben nő a veszély, hogy tovább éleződnek a konfliktusok, együttműködés híján pedig nincs mód a közös ügyekben történő közös fellépésre. Erre az ellentétre és versenyhelyzetre az erősödő szuburbanizációs tendenciák között számos példát sorolhatnánk. Ilyen a zöldterületek beépítése, a zöldmezős – barnamezős beruházások kérdése, a közlekedésfejlesztéshez kapcsolódó viták stb. Az önkormányzatok elkülönülését tehát nem tompította, hanem inkább erősítette az új törvény. A térségi együttműködés egyik fő gátja a fővárosi önkormányzat túlsúlyából és monopolhelyzetéből fakadó erőfölény volt. Az 1994-es törvényi szabályozás, mely a főváros határain belüli harmonizációt a főváros hatás- és feladatkörének bővítésével kívánta elérni, csupán félmegoldást adott a Budapesten belüli feszültségekre, agglomerációs szinten pedig egyértelműen elhibázott. Ugyanis a térség egyik olyan elkülönült önkormányzati hatalmi szereplőjét erősítette, mely addig csupán merev közigazgatási határai között gondolkodott, és melynek érdekei sokszor a térség egészének érdekei ellen hatottak. Az 1998-as kormányváltás után az állami szabályozás már korlátozni igyekezett e szereplő súlyát és hatalmát. Ez azonban politikai okokból nem történhetett a térség közigazgatási szerkezetének újraszabályozásával, csupán „hatalmi” eszközökkel. Az „erőegyensúly” tehát nem a térség hosszú távú érdekeit szolgáló együttműködés alapjait hozza létre, hanem az elhúzódó állóháborút.

Az 1994-es módosítást követően két „speciális” „egyfunkciójú” szervezet jelezte az alternatív megoldások keresését. Az egyik a Budapesti Közlekedési Szövetség, mely hosszú előkészítés után, a tulajdonosok és működtetők közötti megegyezés hiányában, a mai napig nem alakult meg. Sajnos, e szervezet sorsa igen jól szemlélteti, hogy hiába alakul ki konszenzus egy kérdésben a fő célokat és a megoldás hatékony módjait illetően a fő közigazgatási szereplők között (ez esetben elsősorban az állam, a Fővárosi Önkormányzat és bizonyos értelemben a települési önkormányzatok között), a feladat- és hatáskörmegosztás és a tulajdonosi struktúra belső ellentmondásai megakadályozzák a megvalósítást. A történet igen jól szemlélteti azt is, hogy bizonyos közszolgáltatások ellátása esetén az elkülönült vállalati érdek külön tényező a megegyezés folyamatában.

A másik ilyen intézmény az 1996-os területfejlesztési törvény alapján megalapított Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa (BAFT). A szervezet a területfejlesztés területén igyekezett biztosítani az agglomerációs települések és a főváros

együtműködését. A korszerű – a szereplők partneri viszonyára építő – intézmény fontos lépés volt az agglomerációs szervezetépítés útján, azonban megfelelő eszközök híján a gyakorlatban még a területfejlesztésben való együtműködésnek sem biztosított megfelelő szervezeti keretet. Már tagösszetétele sem garantálta a megfelelő érdekharmozációt a kormány, Budapest, a kerületek és az agglomerációs települések között (például senki nem képviselte a budapesti kerületeket). Az együttélésnek nem a területfejlesztéshez kapcsolódó kérdéseire (középszintű szolgáltatások szervezése, forrásmegosztás, tulajdoni kérdések, hatás- és feladatköri viták, szabályozások össze- hangolása, finanszírozási ellentmondások stb.) pedig még egy jól működő BAFT sem adhatott választ.

A BAFT működése mégis hozott pozitív eredményeket. Önmagában növelte az együtműködési készséget egy olyan fórum megléte, ahol a térség területfejlesztési szereplői kifejtették álláspontjukat. A napirendre kerülő témákban (közös területfejlesztési koncepció és stratégia kialakítása, készülő területrendezési terv véleményezése, közlekedésfejlesztés, környezetvédelem stb.) világosan kirajzolódott, hogy van lehetőség a szereplők álláspontjának közelítésére, sőt a térség egységes érdekeit szolgáló közös álláspont kialakítására. A közös munka során a szereplők nyitottak egymás felé. Egy közös jövőkép kialakítása világossá tette minden szereplő számára, hogy európai kontextusban és hosszú távon csak az egész térség érdekeit szolgáló, együtműködésen és konszenzuson alapuló fejlődés ad esélyt a budapesti agglomerációnak. Még az addig szigorúan határai között gondolkodó, a kölcsönösen előnyös együtműködéstől elzárkózó Fővárosi Önkormányzat is felismerte saját hosszú távú érdekeit, mely szerint csak agglomerációs térségével együtt van esélye az európai városversenyben, és egyértelmű jeleit mutatta az együtműködési készségnek. Egy hosszú folyamat eredményeképp az agglomerációs térség önkormányzati szereplői (köztük a főváros is) lassan nyitottnak bizonyultak a közös érdekeken alapuló együtműködésre.

Az 1999-es területfejlesztési törvény módosításával azonban még ez a szervezeti keret is megszűnt. A BAFT jogutódja, a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács (KMRFT) elvben megörökölte az agglomerációs érdekegyeztetéshez kötődő feladatokat. Ez a szervezet azonban összetételénél fogva sem alkalmas keret erre. (A 18 tanácstagból csak egy fő képviseli a fővárost és egy fő a budapesti kerületeket.) A KMRFT ráadásul minden jel szerint egyelőre nem is kívánja felvállalni az agglomerációs problémákat és egyeztetést, sokkal inkább a megye elmaradottabb területeinek fejlesztésére koncentrálni.

Mi lehet a megoldás?

A történeti visszatekintés szemlélteti, hogy Nagy-Budapest és térsége közigazgatásának rendszere nem volt képes megfelelő választ adni azokra a kihívásokra, amelyek egy nagyváros igazgatása kapcsán felmerülnek. A közigazgatás változásait elsősorban politikai tényezők motiválták, ennek megfelelően a törvényhozók felemás megoldásokat alkalmaztak. Miközben például lépéseket tettek az egységes igazgatás irányába (Nagy-Budapest kialakítása, 1994-es önkormányzati törvény módosítása), eltávolodtak a helyi demokrácia által támasztott követelményektől, illetve még erősebben elválasztották a városhatáron belüli és kívüli területeket. Az önkormányzati törvény megalkotásakor viszont éppen a helyi demokrácia érvényesítésének vágya szorította háttérbe az igazgatásszervezés hatékonyságának és racionalitásának szempontjait. A fentiek nem jelentik azt, hogy a város és térségének működését és fejlődését megbénította volna a közigazgatási rendszer. A rendszer ellentmondásainak kezelésére mindig sikerült olyan megoldásokat találni, amelyek, ha nem is tekinthetők optimálisnak, a rendszer működőképességét megőrizték. *Manapság azonban olyan konfliktusok kialakulásának vagyunk tanúi, melyek már komolyan veszélyeztetik a térség fejlődési esélyeit, sőt bizonyos közfeladatok ellátásának biztonságát is.* Ma már egyértelműen azt kell mondanunk, hogy a kialakulófélben lévő Központi Régió legnagyobb problémája egyre inkább a közigazgatás és a térszerkezet diszharmóniája. Az „alulról építkezés” egészséges folyamatait, a térségi fejlesztések megvalósítását jelentősen akadályozza a régió széttöredezett közigazgatási szerkezete. A térségben lejátszódó spontán folyamatok befolyásolására – sem a pozitív tendenciák erősítésére, sem a káros hatások megelőzésére – egyáltalán nem alkalmas a mai formában a közszféra. Már nem csupán arról van szó, hogy a nagyváros közigazgatási határa egyszerre túl szűk és túl tág, hanem arról is, hogy a városon belüli és a várossal szerves összefüggésben fejlődő, városhatáron kívül eső területet magát is erős közigazgatási határok tagolják. (Különböző mértékben, de erősek mind a kerületi, mind a települési határok, a főváros határa, sőt a megyehatár is.)

Jelentősek az önkormányzatok helyi bevételeiből adódó különbségek, miközben a lakosság lakó- és munkahelye, az üzleti tevékenységek telephelye és székhelye, a szolgáltatások helye és az igénybevevők köre közötti kölcsönhatások rendkívül bonyolultak. Egyáltalán nem biztos, hogy ott képződnek a bevételek, ahol az alapul szolgáló jövedelmek termelődnek, vagy ott, ahol a szolgáltatásokat igénybe veszik. Ezek az ellentmondások a hagyományos ellentéteken túl, újabb érdekellentéteket szülnek, melyek további akadályokként tornyosulnak egy összehangolt regionális politika elé.

A külföldi nagyvárosi térségek példái, a hazai történeti előzmények és a közelmúlt tapasztalatai alapján egyértelműen kialakulni látszanak bizonyos fő irányok, el-

képzelések, melyek mentén megindulhat a gondolkodás egy egészségesebb közigazgatási struktúra kialakításáról. Véleményem szerint a legfontosabb szempontok a következők:

Az 1994-es önkormányzati törvénymódosítás utáni tapasztalatok egyre világosabban azt mutatják, hogy a budapesti térség közigazgatási rendszerének speciális vonásokkal kell rendelkeznie, nem alkalmazhatók rá automatikusan az ország területi közigazgatására vonatkozó általános szabályok. Álláspontom szerint tehát külön törvényt kell alkotni Budapest fővárosra és térségére.

A budapesti agglomeráció egészének harmonikus fejlődését csak a régió egészét egységként kezelő igazgatási és területfejlesztési szemlélet biztosíthatja. A közigazgatási struktúrának tekintettel kell lennie a regionalizálódás folyamataira is, hiszen Budapestnek esélye sincs európai központi szerepkörök betöltésére, ha nem képes kialakítani saját régióját és ezen belül a megfelelő munkamegosztást a város és környéke között.

A budapesti agglomeráció – mint nagyvárosi (egyben fővárosi) térség – speciális problémáit, a közigazgatási és területfejlesztési feladatok összetettségét, a gyorsan változó térszerkezethez való alkalmazkodás követelményeit csak egy rendkívül rugalmas közigazgatási szisztéma követheti. Feltétlenül olyan megoldás tenné a leginkább működőképesse a rendszert, mely a közigazgatási kapcsolatrendszer szorosságát a valós térszerkezetnek megfelelően és a feladatok szerint differenciálva szabályozza.

A Központi Régió körvonalait és belső szerkezetét a reálfolyamatok *nem* a hagyományos közigazgatási határok mentén rajzolják ki. Milyen az a térszerkezet, melyhez az új szabályozásnak alkalmazkodnia kellene? Maga a budapesti agglomeráció sok területben tagolódik. Követ egy hagyományos gyűrűs szerkezetet, melyben világosan elkülöníthetőek a „city”, a peremkerületek, a szűkebb agglomeráció és a tágabb agglomeráció határai. Ehhez kapcsolódik egy Budapest körül kialakuló harmadik övezet is, melyet egy – részben Pest megyén kívüli – városgyűrű határoz meg, mint pl. Esztergom, Székesfehérvár, Dunaújváros, Hatvan, Kecskemét. E városok mint centrumok fejlődése vitathatatlanul kapcsolódik Budapesthez, miközben Pest megye távolabbi alföldi területeinek, pl. Nagykőrös, Cegléd vidékének kötődése gyengül. Az agglomeráció térszerkezete azonban sávosan is markánsan tagolódik. Szorosabban összefonódnak az egy-egy sávban lévő budapesti kerületek és települések. E tagozódás tengelyét általában közlekedési főútvonalak adják. (A sávos tagozódásra vonatkozó tudományos vizsgálatok szerint a budapesti agglomerációban kb. 9 kistérség körvonalázódik.) Az általános gyűrűs és sávos tagozódás mellett a különböző funkciók szerint is teljesen eltérő körzetek rajzolódhatnak ki a térségben. Érvényes ez az önkormányzati funkciókra is, ahol egyes feladatok (pl. területfejlesztés, közlekedés, környezetvédelem stb.) az egész agglomerációra kiterjedő koordinációt követelnek, míg egyes „középszintű” feladatok (oktatás, egészségügy, hulladékkezelés, víz- és szennyvízrendszer

stb.) racionális ellátása a gazdaságossági követelmények, illetve a már kiépült intézményi- és infrastruktúrahálózat függvényében különböző – a legkülönbözőbb módon kirajzolódó – településcsoportok együttműködését feltételezi.

Nem csupán a valós térszerkezet tükrözi a térség többsíkú tagozódását, hanem az alulról építkező önkormányzati együttműködések is. A térségben eddig megalakult és működő önkormányzati szövetségek és társulások a valós térszerkezet, illetve az egyes feladatok mentén szerveződtek. A „gyűrűs” tagozódást követte például a Külső Kerületek Szövetsége, a rövid ideig működő Agglomerációs Települések Önkormányzati Szövetsége. A „sávós” tagozódás leképezését jelentette például a Csepel-szigeti Önkormányzatok Szövetsége, illetve ily módon kapcsolták össze a külső kerületeket és az agglomerációs településeket a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács létrehozása nyomán kialakított agglomerációs kistérségi társulások. Az egyéb társulások speciális feladatok ellátására, az adott feladathoz illeszkedő területi struktúrában szerveződtek (pl. közműfejlesztésekre létrejött társulások, területfejlesztési kistérségi társulások, intézményműködtető társulások stb.).

A fent leírt bonyolult szerkezet miatt újabb általános funkciójú közigazgatási szint (pl. egy sokfunkciós agglomerációs, vagy régiós önkormányzat) létrehozása a budapesti agglomeráció szintjén nem tűnik célszerűnek. *Miután a különböző feladatok, funkciók különböző szintű, illetve különböző területegységeket lefedő koordinációt követelnének meg, szinte teljességgel kizárt, hogy egy általános – nagy területet lefedő – közigazgatási szint rugalmasan alkalmazkodjon a feladatok heterogenitásához.*

Annak sincs sok értelme, hogy újrarajzoljuk a térség közigazgatási határait (pl. újabb területeket csatoljunk a fővároshoz, vagy szűkítsük a város közigazgatási határát), hiszen a reálfolyamatok által körvonalazódó határok rendkívül gyorsan változnak. A cél inkább az lehetne, hogy enyhítsük a közigazgatási szintek és határok mai merevségét, lehetőséget teremtsünk a területi érdekharmonizációra, az adott funkcióhoz legjobban illeszkedő együttműködési formák kialakítására. A nyugati országok tapasztalatai számos erre alkalmas közigazgatási megoldást kínálnak. Ilyenek például a különböző önkormányzati társulások, az állami-önkormányzati kevert szervezetek, illetve a speciális funkcióra létrehozott igazgatási szervezetek.

Nem csupán a gyorsan változó és bonyolult térszerkezet miatt nem ajánlott centralizációs vagy bürokratikus megoldásokat alkalmazni, hanem a magyar politikai és önkormányzati hagyományok, valamint történeti okok miatt sem. Ez nem jelenti azt, hogy nem kell központilag beavatkozni a fővárosi agglomeráció közigazgatási rendszerébe. E beavatkozás azonban csak arra korlátozódhat, hogy intézményi kereteket teremtsen az érdekharmonizációnak, erősítse azokat a folyamatokat, melyek egy ideális modell felé mutatnak, gyengítse azokat a szereplőket, akik akadályozzák ezeket a folyamatokat. Ennek az átalakításnak ki kell terjednie mind a város belső közigazgatási szerkezetére, mind az agglomerációs térségre.

Az új szabályozásnak a Főváros belső szervezetének kialakításakor egyértelműen kellene követnie egy decentralizált, egy föderális típusú, vagy egy központosított modellt. Az első két esetben a kerületek jogi státuszukat tekintve az önkormányzati alapjoguk hordozói maradnának, és gyakorlatilag erről a szintről „építkezne” a többi szint. (főváros, agglomeráció, régió, feladatok szerinti céltársulások stb.). Míg az első modell esetében csak az önkormányzatok önkéntes, szabályozott (vagy kötelező) együttműködése, illetve a kormányzat biztosíthatná a városi szintű feladatok ellátását, a második modell esetében – kvázi föderatív felépítéssel – kialakításra kerülne egy második területi közigazgatási szint. A harmadik modell a Fővárosi Önkormányzatot tekintené az önkormányzati alapjogok letéteményesének, és ebből bontaná le valamilyen módon a kerületi szintet. (Valamint erről a szintről építkezne nagyobb területi szinteken.) Véleményem szerint – bár logikailag mindhárom út járható – a gyakorlatban a második út a leginkább kivitelezhető. Az első megoldás tovább növelné a térség széttöredezettségét, tovább erősítené az önkormányzatok elkülönülését, felerősítené és megsokszorozná az externális hatásokat. Miután az „alulról építkezésnek” a jelenlegi tapasztalatok szerint szerények az esélyei, erőteljesen megnövekedne az állam szerepe a térség közigazgatásában, hiszen az állam vagy direkt szabályozással, vagy saját dekoncentrált intézményeivel lenne kénytelen megoldani a városi és térségi feladatokat. Az elmúlt években megerősödött önkormányzati hagyományok, illetve a vagyonmegosztás korábbi szabályozása miatt a harmadik megoldás sem kivitelezhető. Megerősíti ezt a meggyőződést, hogy a nyugat-európai tapasztalatok is azt mutatják, hogy a közigazgatási rendszer átalakítása során egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi közösségek, és egyre közelebb kerülnek a döntések a lakossághoz. *Álláspontom szerint tehát a fővárosi rendszernek meg kell őriznie kétszinteségét, és alapvetően föderális logikával kell építkeznie.*

Az új szabályozásnak tehát nem kellene eltérnie attól az alapelvtől, hogy az alapvető közszolgáltatások biztosítása a helyi önkormányzatok feladatai között legyen nevesítve. (Ide értve a kerületi önkormányzatokat is.) A kötelező önkormányzati feladatokat helyi szinten kiegészítenék az önként vállalt feladatok. Továbbra is jól működhet az a rendszer, hogy bizonyos hatósági feladatokat helyi szinten az önkormányzati hivatalok lássanak el, a jegyző irányításával. E feladatok köre, a jegyző és a polgármester egymáshoz való viszonya azonban újragondolást igényel, miután törekedni kellene arra, hogy a helyi önkormányzati szabályozás, döntéshozás, illetve a már meghozott rendeletek végrehajtása jól elkülönüljön a szervezeti rendszerben. Ily módon továbbra is érvényesülne az önkormányzati törvény azon vívmánya, hogy a helyi ügyekben való döntés elsősorban a helyi közösségek feladata.

Az új szabályozás megtarthatná a főváros egységét. Az eddigi feladat- és hatáskör-telepítéshez hasonlóan, az egy kerületen túlnyúló vagy összefővárosi feladatokat a Fővárosi Önkormányzat kaphatná meg. A Fővárosi Önkormányzat összetételének

azonban feltétlenül építkeznie kellene a területi elvre. A főváros így nem egy – saját kerületeitől elkülönült – pusztán politikai logika mentén szerveződő identitás lenne. Mindenképpen *egy föderális típusú Fővárosi Önkormányzat létrehozása lehet a megoldás, melyben a testület képviselői valamennyien, vagy túlnyomó többségükben a kerületek delegáltjaiból kerülnének ki.* Az így kialakított főváros már joggal rendelkezhetne olyan jogosítványokkal is, melyek lehetővé teszik számára az össz-fővárosi kérdések keretszabályozásának lehetőségét (pl. rendezési szabályozás, forrásmegosztás stb.). Megszűnne ugyanis az ellentmondás, mely a föderális és centralista elemek között a jelenlegi modellben feszül.

Még egy így kialakított Fővárosi Önkormányzat esetén is szükség van a feladatok és hatáskörök kerületek és a főváros közötti elosztásának újragondolására, pontosítására, különös tekintettel a vagyoni kérdésekre, valamint a már lezajlott, vagy várható privatizációs lépésekre. A szabályozásnak természetesen továbbra is fenn kellene tartania a kerületek közötti önkéntes társulások és a több kerületet érintő feladatok átvállalásának lehetőségét.

A fentiekből kitűnik, hogy gyökeres közigazgatási határmódosítást nem javaslok. Itt kell néhány szót szólnom a „city”-konceptióról. Ez az elképzelés ugyan szándéka szerint követi a térszerkezetet, de olyan jelentős változást jelentene, mely akadályozná a térség fejlődését, működését. A mai város, az egységes Nagy-Budapest az elmúlt 50 év alatt annyira összefonódott, hogy szétszakítása már mesterséges lépés lenne. Azt sem felejtethetjük el, hogy az egységes város mint igazgatási keret lehetőséget ad bizonyos jövedelem-átcsoportosításokra, transzferekre, azaz esélyt ad a városon belüli területi különbségek kiegyenlítésére. A város belső magjának szorosabb összekapcsolását más megoldások segíthetnék. Bizonyos feladatkörökben például a törvény előírhatna a city kerületei számára együttes rendeletalkotási kötelezettséget (pl. a közterületek szabályozása, az építészeti szabályozás, a lakásgazdálkodás területén).

A feladatok egy bizonyos körére vonatkozóan már nyilvánvalóan nem elegendő a feladatok és hatáskörök telepítésének differenciált és pontos szabályozása a hagyományos igazgatási szereplők között. Új igazgatási szereplőkre van szükség. Azokat a funkciókat, melyek egyértelműen agglomerációs szintű összehangolást igényelnek (pl. területfejlesztés, környezetvédelem, közúti közlekedés, tömegközlekedés, vízellátás, szennyvízelvezetés és kezelés, hulladékkezelés, esetleg bizonyos középszintű oktatási és egészségügyi feladatok stb.) – több nyugat-európai nagyváros mintájára – ki kellene emelni a „klasszikus” helyi önkormányzati keretből, és bizonyos kényszerelemeket is tartalmazó módon új típusú közigazgatási szereplőkre ruházni át. Ilyen új típusú közigazgatási intézmények az önkormányzati társulások különböző formái és az állami-önkormányzati (esetleg civil szervezeteket is tömörítő) kevert szervezetek. (Az eddigi magyar gyakorlatban ilyenek voltak a területfejlesztési tanácsok, de történeti visszatekintésben, bizonyos értelemben ilyen volt a Fővárosi

Közmunkák Tanácsa is.) Annak eldöntésére, hogy ez esetben mely funkciók esetén mely megoldás a leginkább alkalmas forma, további vizsgálatok szükségesek. Nyilvánvaló azonban, hogy azokban az esetekben, amikor a fővárosi térségen, mint az ország fejlesztésének meghatározó szereplőjén van a hangsúly (az európai térszerkezetben elfoglalt hely, a fővárosi szerepkörhöz illeszkedő feladatok), feltétlenül szükség van a közvetlen kormányzati szerepvállalásra (pl. területfejlesztés, közlekedési hálózatok fejlesztése, környezetvédelem stb.). Egyéb esetekben, amikor „csupán” a térség közszolgáltatásainak összehangolt fejlesztéséről vagy működtetéséről van szó, megoldás lehet az önkormányzati társulás mint forma. Az államnak azonban ezekben az esetekben is szerepet kell vállalnia a különböző célú és típusú társulások részletes szabályainak kidolgozásával (beleértve a vagyoni, finanszírozási kérdéseket is), a társulások megalakulásának ösztönzésével, sőt bizonyos esetekben akár „kényszerítésével”.

A régió tágabb keretét nyújt a szélesebb értelemben vett Budapesti térség fejlesztésének. A mai helyzetben e szint a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács formájában intézményesül. A regionális tanácsok egy feladatkörre létrehozott, képviseleti elven kialakított, speciális intézmények, melyek egy új közigazgatási logika kialakulásának első jelei. A területfejlesztési régiók megerősítése, illetve esetleges átalakítása önálló igazgatási szintté már olyan kérdés, melyre csak az országos közigazgatás-korszerűsítési elképzelések keretében adható válasz. Ugyanígy csak ilyen megközelítésben van esély annak végiggondolására, hogy szükség van-e arra, hogy a Központi Régió a reálfolyamatokban kialakuló valós régió határait kövesse-e, vagy maradjon meg az eredeti, a mai közigazgatási határokat követő formájában.

Két speciális – csak e régióban jelentkező – vetülete mégis van a kérdésnek, akkor is, ha a régiók megmaradnak speciális területfejlesztési típusú intézmények. Egyrészt nyilvánvaló, hogy ebben a régióban speciális szabályozásnak kell érvényesülnie a tanácsok összetételében. A térség közigazgatási szereplőinek esetleges átalakításával pedig a regionális tanács tagösszetételének is módosulnia kell. A másik kérdés: véleményem szerint a térség fejlődésének szempontjából különösen veszélyesnek tűnik az a gondolat, hogy Budapestet és Pest megyét szét kellene választani két önálló statisztikai-tervezési régióra. Bár a mai régióhatár nem hagyományos értelemben vett közigazgatási határ, bizonyos értelemben mégis annak kell tekintenünk, mivel a területfejlesztés – mint közfeladat – ellátásának biztosít keretet. Ez a határ ráadásul az európai csatlakozási folyamat előrehaladtával megerősödik, számos, az európai programmegvalósításhoz kötődő intézmény működésének ad majd keretet. A régió szétválasztása, bár nem direkt közigazgatási lépés, mégis egy árnyalattal erősebbé tenné a különben is erős városhatárt, még jobban elszakítaná Budapest és a hozzá szervesen kapcsolódó agglomeráció fejlődését.

Felhasznált irodalom

BELUSZKY Pál: Budapest és a modernizáció kihívásai.

In: Tér és Társadalom 6. 3–4. sz. (1992), 15–52. p.

BELUSZKY Pál – KOVÁCS Zoltán: Budapest
kézikönyve. Bp., 1998.

BENNET R. J.: Territory and administration in Europe.
London, 1989.

Egy városias szép világ belül, egy falusias szép világ kívül.

In: Budapesti Negyed 1. évf. 2. sz. (1993) 91–106. p.

GYÖRGY Péter: Nagy-Budapest – az elképzelések és a
valóság. In: Budapesti Negyed 1. 2. sz. (1993), 68–90. p.

HEGEDŰS József: Alapelvek és modell az
önkormányzatok válságának kezelésére. In: Budapesti
Negyed 1. évf. 2. sz. (1993), 122–136. p.

HORVÁTH M. Tamás: Fővárosi reform modelljavaslatok.
Bp., 1993.

JUHAROS Róbert: Nem egy nap alatt épült Buda vára.
Bp., 1998.

KERESZTÉLY Krisztina: A várospolitikai változása és az
elővárosok helyzete Párizsban és Budapesten
(1895–1949). In: Tér és Társadalom 9. 1–2. sz. (1995),
83–105. p.

KILÉNYI Géza: A fővárosi igazgatás továbbfejlesztése.
Bp., 1978.

PERGER Éva: A budapesti térség igazgatási problémáinak
földrajzi összefüggései. Bp., 1994. (Kandidátusi
értekezés)

PERGER Éva – KERESZTÉLY Krisztina – KRÁLIK
Miklós: A körzeti jellegű önkormányzati funkciók
szabályozása. Bp., 1996. (Kézirat)

PERGER Éva: Közigazgatási dilemmák. In: Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban (szerk.: Barta Györgyi – Beluszky Pál). Bp., 1999. 181–222. p.

SZABÓ Gábor: Város és vonzáskörzete önkormányzati aspektusból: Összefoglaló tanulmány. MKI, Bp., 1996. (Kézirat)

SZEGVÁRI Péter: Elképzelések a fővárosi önkormányzati törvényi szabályozásról. In: Állam és Igazgatás 1989. 10. sz., 865–884. p.

Éva Perger

Dilemmas of Organizing Public Administration in Greater Budapest

The study examines how the organization of management in Budapest and its agglomeration has been related to the current spatial tendencies. It claims that the development of Budapest and its region has been hindered many times and for longer periods by the disharmony between the organization of public administration and the spatial structure. Solutions worked out scientifically, reflecting the interwovenness of the agglomerational area in a flexible way have come up many times in our century but they could never have been realized due to political interests behind the independent management units.

The establishment of Greater Budapest in 1950, regarded superficially, meant the adaptation of public administration to the already existent spatial procedures. However, after the uniting of the city in 1950 the boundaries of public administration became at the same time broad – as they outgrew the borders of the city being homogeneous concerning its function and appearance – and narrow – as the complete administrative separation of the agglomerational belt survived. The whole period was characterised by the rigidity of public administration. It was not only the borders of the settlements and country- districts but those of different types of services that drew significant demarcation lines in the area.

After the political changes of 1989 a quite broken structure of local governments was formed. There are 22 + 1 (later 23) units in Budapest, 67 within the functionally coherent agglomeration of Budapest, and heeding the expansion of the territory of the agglomeration there are altogether 102 local governments relatively well isolated from each other. The development of Budapest and the nearby settlements has become even more interrelated. Their network of relationships has become manifold, mutual and closer. The nearby settlements remained independent in their local authority and have increased in their economy. Spontaneous processes have become a source of contest between the capital city and the settlements of the agglomeration. Sensible processes of building up from the bottom and conducting regional development is highly retarded by the broken structure of public administration of the area. It is not „just” the boundaries of public administration of the greater city being too narrow and too broad at the same time, but it is also the fact that there are firm boundaries of public administration marking the territory outside the borders of the city. (Though to different extent, the borders of the districts and the settlements, the capital city and the county are firm.)

The special problems of the Budapest Agglomeration- as the greater city, and at the same time capital city region-, the complexity of the tasks of public administration and spatial structures, adaptation to the rapidly changing spatial organization can only be followed by an exceptionally flexible system of public administration. The last part of the study surveys guiding lines for establishing a new, more sensible management system that is able to handle the whole of the urban region as a unit.

BUDAPEST ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓ GAZDASÁGI SZEREPKÖRÉNEK ÁTALAKULÁSA

A várostervezők valószínűleg jól fogalmazznak, amikor Budapest gazdasági fejlődését „kapu” és „híd” szerepeinek kibontakozásához kötik. Ehhez a meglátáshoz nem is kell túl nagy fantázia, hiszen az elmúlt évek dinamikus fejlődése, közvetve vagy közvetlenül, Budapesten már a „kapuk megnyitásához és a hidak építéséhez” kapcsolódott.

A kapuváros-fogalom új értelmezése alakult ki Európában, az elmúlt 20–25 év során. Mivel az integráció könnyen átjárhatóvá tette az országhatárokat, az áru – tőke – munkaerő – információ áramlásában megváltozott a kapuvárosok tradicionális szerepe. A kapuvárosok ma már nem csak a földrajzi határokon helyezkedhetnek el, hanem az infrastrukturális és intézményrendszerek találkozási pontjain és térségeiben is.¹ A kapuváros fogalom így most magába foglalja a *külföldi működő tőke régióba érkezésének* módjait és helyeit, a városnak a tőke – információ – áru – munkaerő cserefolyamatainak *irányításában* betöltött funkcióját, valamint az áru-áramlás megszervezésének (azaz a *logisztikának*) és a hátszágba (amely a kapuváros régiója) való bejutásának új formáit.²

A kapuvárosok több típusa között megkülönböztetett csoportot alkotnak a *nemzetközi nagyvárosok*. „Az Európai Unión belüli területi integrációt, s az európai régióknak a globális folyamatokba való bekapcsolását egyre inkább a versengés által is összekapcsolódó európai városrendszer nemzetközi szerepű városai végzik. A kapuváros szerepre olyan nagyvárosi központok alkalmasak, amelyek a fejlett gazdasági régiók határzónájában helyezkednek el, képesek arra, hogy a fejlett régióból érkező innováció-, információ-, tőke-, termék- és termelési kapcsolat-áramlásokat befogadják, feldolgozzák és saját régiójuknak továbbítsák. Ez a szerep tehát nem egyszerű tranzit feladat, prosperitást adhat a városnak és régiójának is. Érthető, hogy e szerepért versengés folyik.”³

A kapuváros szerep az *alkalmassá válást* jelenti, a híd-szerep az *alkalmasság érvényesítését*. A kapuváros és a híd-szerep tehát szorosan összekapcsolódik. A nagyváros regionális súlya, kapuváros-szerepköre jórészt vonzáskörzetének kiterjedtsé-

1 GAEBE – SCHAMP 1994.

2 BATK 1999.

3 ENYEDI 1998. 47. p.