

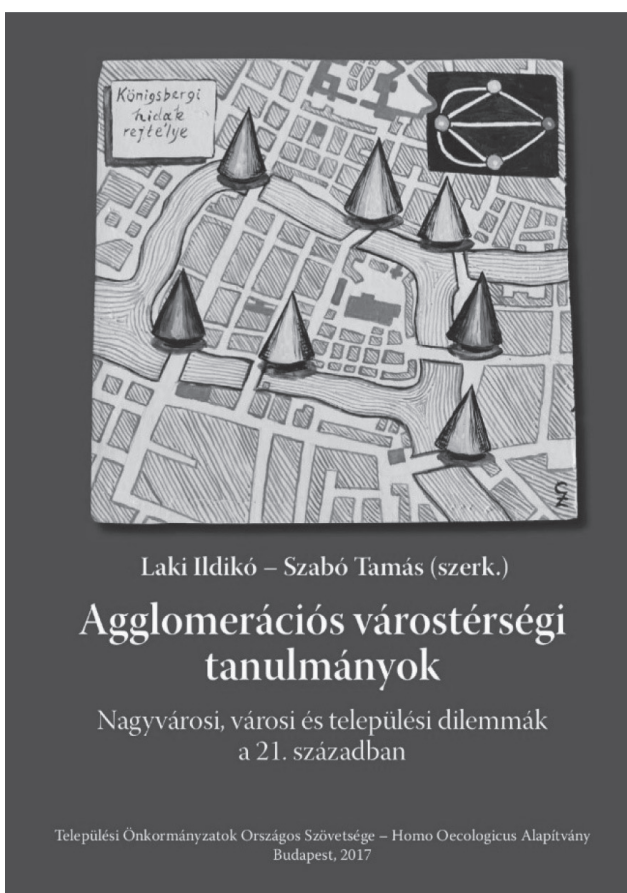
DR. STEINER ERIKA

FŐTITKÁR-HELYETTES

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE



Agglomerációs várostérségi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században (recenzió)



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

*Agglomerációs várostérségi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*¹ címmel jelent meg a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) és a Homo Oecologicus Alapítvány közös gondozásában aktuális városi és agglomerációs írásokból összeállított tanul-

mánykötet. A kötet apropóját egy közel három évvel ezelőtti közös önkormányzati kutatás jelentette. Magáról a kutatásról szól egyébiránt a kötet záró tanulmánya Szabó Tamás tollából. Már a kutatás által nyert adatállomány feldolgozása során körvonalazódott a gondolat, hogy a kutatási eredmények közlésén túl érdemes volna akár egy teljes tanulmánykötetet szentelni a városi, illetve városkörnyéki közpolitikai-, köz-igazgatási folyamatoknak, elsősorban a hazai folyamatokra koncentrálni.

A kötet szerkesztőinek célkitűzése az ezredforduló utáni várostérségi önkormányzati közpolitikai folyamatok bemutatására korlátozódott eredetileg, ám ahogy felmerültek az újabb és újabb tanulmányötletek, megtörtént a szembesülés azzal, hogy az elgondolt tartalmi keret túlságosan szűk, ezért született meg a döntés, hogy a várostérségi önkormányzati közpolitikai szűkebb tematikán túlmutató, de a városi lét vonatkozásában kurrens témajavaslatok is bekerülhessenek a projektbe. Így állt össze végül egy 8 tanulmányból, valamint 1 nagyvárosi településvezetői (Debrecen) interjúból felépülő tanulmánykötet-tematika. A kötet megvalósulását jelentősen elősegítették a felkért védnökséget elfogadó települési – benne nagyvárosi, járásszékhely városi, illetve egyéb városi és községi – támogatások, amelyek közül szükséges kiemelni Budapest főváros – mint kiemelt fővédnök – anyagi támogatását, amiért külön köszönet!

Napjainkban a területiség, valamint a helyi-, térségi társadalom viszonyának kérdése közvetlenül csapódik le a terület- és településfejlesztés, a várospolitikára, de a szélesebb értelemben a teljes várostérségi agglomerációs közpolitikai és igazgatási kísérletek, gyakorlatok, intézményi reformok szűrőjén. Ugyanakkor a kiadványt gondozó szerkesztők nem titkolt törekvése volt, hogy a bemutatni szánt témakörök, tanulmányok a szűkebb szakmai közvélemény mellett akár a szélesebb, a téma iránt fogékony nagyközönség számára is érthető, áttekinthető és befogadható formában kerüljenek átadásra. Nem pusztán folyamatok riportszerű dokumentálása, hanem olyan rendszerezett információbázisok átadása, ame-

¹ Szerk: LAKI ILDIKÓ – SZABÓ TAMÁS, TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány, 2017 Budapest 205. oldal

lyek egyfelől segítik a feldozott és bemutatott témakörök részletesebb megismerését, másfelől tovább gondolhatóvá is teszik a különböző, de mégis a közös ágról fakadó térbeli folyamatok spektrumát. A várostérségi önkormányzati fókusz (intézményi és informális együttműködések, feladatellátás-, fejlesztési folyamatok és kooperációk) egészült ki az állami feladatellátás és igazgatás rendszerének a városi-, várostérségi társadalmi, gazdasági és igazgatási tereket alakító meghatározott aspektusaival, nem titkoltan ezzel is reflektálva a magyar közigazgatásban a 2010-es kormányváltás óta eltelt már-már paradigmaticus hatású változásra, az államigazgatási feladat- és hatáskörök, igazgatási kompetenciák megnövekedésére, párhuzamosan a korábbi önkormányzati feladattömeg „áramvonalasításával”. Így kerültek az asztalra olyan speciális államigazgatási témakörök, mint az állami és önkormányzati közterületi nyilvántartásokat összekapcsoló központi címregiszter vagy a 2013-ban felállított járási hivatali szisztéma és feladatrendszer területi vonatkozásai.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének főtákarai posztját több mint másfél évtizedig betöltő *Zongor Gábor* bevezető *Város és vidéke, illetve a városkörnyéki közpolitikai kapcsolatok alakulása Magyarországon* című tanulmánya adatokkal gazdagon illusztrálva mutatja be a városok – pontosabban a városi jogállású települések – jelen magyarországi települési struktúrában betöltött igazgatási és feladatellátási pozícióit. A tanulmány központi vezérfonala a városok térbeli, térségi szerepkörének alakulása, amit a szerző már a tanácsrendszer időszakától – kiemelten az ún. városkörnyéki igazgatási rendszer – vizsgál, de hangsúlyos metódusként az 1990 utáni közjogi- és közpolitikai folyamatok kapnak fontos hangsúlyt, így a várossá nyilvánítás, a városok által dominált települési együttműködések és társulások, valamint a település-, s vele a városhálózat valamint a 2013-ban felállított államigazgatási járások viszonya.

A következő tanulmányt a kötet egyik társszerkesztője, a városkutatásokkal foglalkozó *Laki Ildikó* szociológus jegyzi, aki *Agglomerációs kérdések Budapest vonatkozásában* címmel a magyar főváros agglomerációs (benne szub- és dezurbanizációs) rendszerét és kapcsolódó folyamatait mutatja be. A szerző az agglomerálódás térbeli folyamatának definíciós jellegű felvezetését követően egészen Pest, Buda és Óbuda 1873-as egyesítésétől vezeti végig kronologikus jelleggel a főváros környéki szuburbán településgyűrű kialakulását, a különböző meghatározó történeti szakaszok felvázolásán túl az egyes agglomerációs szektorok részletes demográfiai és önkormányzati joghatósági történéseinek részletes rögzítésével.

A kötet következő tanulmányát *Gyergyák Ferenc*, a TÖOSZ jelenlegi főtákarai, a Nemzeti Községi Szövetség – *Remény és kudarc* elnevezés alatt. A szerző a várostérségi közlekedéspolitikai, s konkrétan a Budapesti Közlekedési Szövetség egyébiránt kudarcos példáján keresztül mutatja be az agglomerációs szintű integrált szakpolitikai és szakigazgatási megoldások – esetünkben mint önálló elkülönült várostérségi közlekedési szövetségek – fontosságát. Tanulság, hogy az integrált területi feladatellátás mutatkozik a leghatékonyabb eszköznek a fragmentált joghatósági keretből következő működési diszfunkciók kezelésére.

A következő tanulmányt egy gyakorlati közigazgatási szakember jegyzi. A jegyzői és járási hivatalvezetői tapasztalatokkal bíró *Kelö Johanna* a 2013-ban kialakított járásrendszer hivatal- és hatásköri rendszerének részletes, kimerítő bemutatása mentén differenciálja a rurális térségek járási szintű államigazgatási feladatkataszterét a nagyvárosok (megyeszékhelyek, főváros) járási feladatellátásától *A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségekre* címmel. A tanulmány vizsgálja az új járási feladatellátás közvetlen és közvetett hatásait a települési önkormányzatiságra; a járások felállítása eltelt fél évtized hatásköri változásait (különös tekintettel az állami hatósági igazgatás integrált jellegét erősítő folyamatára), de a járásközponti természetes vonzáskörzetek struktúraalakító hatása is előkerül a járási hivatali kompetenciakörök különbségeinek kérdésénél.

A Nemzeti Községi Szövetség Egyetem intézményvezetőjének, *Kaiser Tamás*nak a tanulmánya bizonyos szempontból kakukktojás a tanulmánykötetben, lévén ez az egyetlen írás, ami kifejezetten külföldi példa bemutatására törekszik, nevezetesen az immár több évtizedre visszatekintő brit önkormányzati devolúció legfrissebb, az angliai városregiók integrált térségi kormányzati folyamatait veszi górcső alá. *A városregiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában* címet kapott tanulmányban a szerző szisztematikusan feltárja a hosszú munkáspárti kormányzati időszaknak (1997-2010) az angliai területeken meghatározó regionális törekvéseit jelen évtizedre felváltó konzervatív kurzusok területpolitikai hangsúlyeltolódásait – így a regionális területi szintű megközelítést felváltó, a kisebb funkcionális területi egységeket (pl. ilyenek a városregiók) preferáló lokalizációs stratégia. Ennek várostérségi kontextusa a 2011-es lokalizációs (*The Localism Act*) törvény biztosította közjogi lehetőségen a központi kormányzat és a kiterjedt angliai városregiók – benne az érintett helyhatóságokkal – közötti megállapodásos, s vele feladattranszferre épülő speciális decentralizációs modell. A felvázolt közpolitikai folyamatoknak sajátos mellékelt kölcsönöznek a szigetországot érintő egyéb horizontális nagypolitikai történések, törekvések, így a BREXIT vagy a skót elszakadási törekvések ténye. Ugyanakkor nagyon tanulságos összehasonlítani a kontinentális, s vele a közép-európai közigazgatás- és közszolgáltatás-szervezési modellektől merőben eltérő, a piaci megoldások és szereplők kiterjedt integrálását megvalósító angolszász közmenedzsment logika eme várostérségi megvalósulását.

A brit kitekintést *Csider László* tanulmánya követi *Az önkormányzati lakásgazdálkodás múltja, jelene és jövőbeli perspektívái, különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban* címmel. A piaci és közigazgatási tapasztalatokkal egyaránt rendelkező szerző a magyarországi lakáspolitikai múltjának – benne hangsúlyosan az 1989-1990-es rendszerváltozás utáni időszak – és jelenének általános bemutatásán túl a nagyvárosi (Budapest és a megyei jogú városok) önkormányzati lakáspolitikai eszközeit, elszalasztott lehetőségeit és jövőbeli potenciálját boncolgatja. A nagyvárosokban tapasztalt ágazati tulajdonviszonyok, lakásmobilitás és piaci viszonyok jelentette keretek közé ágyazódva kerülnek tárgyalásra olyan a városi, de akár várostérségi tekintetben is kiemelkedő szak-

politikai kontextusok, mint a városrész-rehabilitáció, az önkormányzati lakásgazdálkodás – bérbeadás, piaci vagy szociális önkormányzati bérlakásépítés – lehetőségei.

A minisztériumi kodifikációs múlttal is rendelkező *Bujdosó András* egy rendkívül speciális szakigazgatási tanulmány-nyal jelentkezett. *Az egységes központi címregiszter szerepe és lehetőségei a települések, különösen a városok, nagyvárosok igazgatásában* cím már önmagában jelzi az olvasó számára a választott téma egyediségét. A szerző a tanulmányban részletesen ismerteti az elmúlt évek során európai uniós forrásokból történt ún. egységes címregiszter- és címkezelési rendszer kialakításának folyamatát, amely eredménye a napi állami- és önkormányzati közigazgatási gyakorlatban korábban egyidejűleg alkalmazott különböző lakcímnnyilvántartások immár rendszerszintű összehangolása. Ez nem pusztán a lakcímek digitalizált egységes halmazát eredményezte, hanem egy új típusú hatékony elektronikus hatósági igazgatási gyakorlatnak ágyaz meg, ami különösen a nagyszámú ügyfelet és lakcímet kezelő nagyvárosi és agglomerációs térségekben elengedhetetlen.

A kötet másik társszerkesztője *Szabó Tamás* jegyzi a kötet megszületésének apropójául szolgáló 2014-es online kérdőíves kutatás eredményeit feldolgozó tanulmányt *A hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadását követően – egy kutatás margójára* címen. Közel 250 polgármester töltötte ki értékelhető módon azt a kérdőívet, amely a nagyvárosi (a kutatásnál ez nevesített módon Budapest és a 23 megyei jogú város) valamint a szomszédos, közeli városkörnyéki önkormányzatok

napi szintű kooperációinak empirikus értékelését tartalmazza. A kérdőív nem kizárólag az önkormányzatok egymás közötti kapcsolataira fókuszál, hanem vizsgálja az országos szintű politikai intézmények és politikai osztály, a térségi dekoncentrált állami szervek, valamint a civil és egyéb nemzetközi kapcsolatok ideálisan elvártak, illetve a gyakorlatban tapasztaltak különbségét, az ideálistól való elmaradás – mint „észlelt hiányérzet” – mértékét. A kutatás során nyert kutatási minta statisztikai adatfeldolgozásán keresztül válnak láthatóvá a domináns polgármesteri attitűdök a különböző erősségű (intézményesített vs. informális) térségi városkörnyéki önkormányzati koordinációk tekintetében. A kutatás fontos része volt a városkörnyéki települési kapcsolatokhoz ajánlott ún. „kemény” és „puha” közpolitikai eszközök (*hard / soft policy tools*) településvezetők által történt rangsorolása. A tanulmány rögzíti a 2014 tavaszi kutatás legfontosabb közpolitikai üzeneteit, egyúttal igyekszik reflektálni a 2014-2018 közötti kormányzati, parlamenti ciklus fontosabb kapcsolódó történéseire, így az államigazgatáson belül a járási hivatalok irányába végrehajtott feladattranszfer, területi dekoncentráció mozzanataira.

A tanulmánykötetet *Papp László* Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterével készített interjú zárja, ami szintén a funkcionális együttműködésre koncentrálna nyilatkozik Debrecen térségi önkormányzati kapcsolatrendszeréről, nagy hangsúlyt helyezve a régióközponti szerepet is betöltő megyeszékhely térségi fejlesztési centrum szerepkörére, valamint az önkormányzati „jó gyakorlatok” és pozitív tapasztalatok szervezett, koordinált keretek között történő megosztására.