

Somlyódné Pfeil Edit

# A VÁROSOK SZEREPE A TERÜLETI KORMÁNYZÁSBAN



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST

A közzolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

Somlyódyne Pfeil Edit

# A VÁROSOK SZEREPE A TERÜLETI KORMÁNYZÁSBAN

A KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉSTŐL A VÁROSPOLITIKÁIG

2019



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁSI TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET  
BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „**A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés**” című kiemelt projekt, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terve „Modernizációs” alprogram keretében készült el és jelent meg.

**Alprojekt szakmai vezető:**

Kristó Katalin

**A „Modernizációs” alprogram témavezetője:**

Pálné Kovács Ilona akadémikus

**Szerző és kutatásvezető:**

Somlyódyné Pfeil Edit

**A kutatásban közreműködött:**

Páthy Ádám szociológus

**Lektorálta:**

Balázs István egyetemi tanár

A kézirat lezárásának dátuma: 2018. október 31.

© Somlyódyné Pfeil Edit, 2019

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,

Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>ÁBRAJEGYZÉK</b> . . . . .	6
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE</b> . . . . .	7
<b>ELŐSZÓ</b> . . . . .	8
<b>I. RÉSZ. A VÁROSI KORMÁNYZÁS TERÉN ÉRVÉNYESÜLŐ NEMZETKÖZI TRENDEK</b>	
<b>1. A VÁROSONKÖZI INTEGRATÍV FUNKCIÓJÁRÓL – GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉSEK</b> . . . . .	12
1.1 A városok térségi szerepének intézményesítése . . . . .	14
<b>2. A VÁROSI KORMÁNYZÁS ELMÉLETÉHEZ</b> . . . . .	19
2.1 A helyi kormányzás egymást követő paradigmái a jóléti államfejlődésben . . . . .	19
2.2. A „governance” fogalmi megközelítése . . . . .	23
2.3. A városok kormányzására ható tényezők az európai közigazgatási térben . . . . .	27
<b>3. A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉS ÉS A FUNKCIONÁLIS TEREK VISZONYA</b> . . . . .	30
3.1. A governance következményei, avagy a nem államközpontú téralakítás nemzetközi tendenciája . . . . .	30
3.2. A hálózati kormányzás és a területi tervezés modernizációjának kapcsolata . . . . .	31
3.3. A funkcionális vagy más néven „soft terek” koncepciója . . . . .	33
3.3.1. A többszintű kormányzás jelentősége a funkcionális terek kezelésében . . . . .	35
3.4. A funkcionális terek a közigazgatási reformtendenciák tükrében . . . . .	38
<b>4. A VÁROSI KORMÁNYZÁS MODELLÉRTÉKŰ NEMZETKÖZI MEGOLDÁSAI ÉS TANULSÁGAIK</b> . . . . .	40
4.1. Franciaország – integrált szemlélet alkalmazása a térszerkezet alakításában . . . . .	41
4.2. Úttörő jellegű kooperációk a lengyel városi térségeken . . . . .	44
4.3. Az angol városrégiók javára szolgáló devolúció a gazdaság fejlesztése szemszögéből . . . . .	47
<b>II. RÉSZ. REFORMHATÁSOK AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATTELEPÍTÉSBEN ÉS ELLÁTÁSSZERVEZÉSBEN</b>	
<b>5. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ARCHITEKTÚRÁJA</b>	
<b>A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA TÜKRÉBEN</b> . . . . .	51
5.1. A magyar közigazgatás reformjának irányai és eszközei . . . . .	51
5.2. A közszolgáltatás-szervezés új röppályája – a hiányzó önkormányzati politika . . . . .	55
5.3. Következtetések a jó kormányzás követelményeinek érvényesülésére vonatkozóan . . . . .	57

<b>6. AZ ÚJ KÖZJOGI KÖRNYEZET HATÁSA A VÁROSI STÁTUSÚ ÖNKORMÁNYZATOK KORMÁNYZÁSI POZÍCIÓJÁRA</b> . . . . .	60
6.1. A szubszidiaritás elvének korlátozott érvényesülése az önkormányzati szintek viszonyában . . . . .	63
6.2. A városi jogállású önkormányzatok helye a közigazgatási térben . . . . .	66
6.3. A tervezés szerepe a központi szerepkörű települések hálózatának kiépítésében nemzetközi kitekintéssel . . . . .	74
<b>7. A VÁROSKÖZSZOLGÁLTATÓ-TEVÉKENYSÉGÉNEK SZERVEZETI ÉS TERÜLETI JELLEMZŐI A SZABÁLYOZÁS NÉZŐPONTJÁBÓL</b> . . . . .	78
7.1. A differenciált hatáskör-telepítés logikájának hatása . . . . .	78
7.2. Tervezési kihívások a szociális szféra példáján . . . . .	82
7.3. A közpolitikaalkotás szereplői körének kiszélesítésére irányuló kísérlet a humán ágazatokban . . . . .	86
7.4. A helyi adó mint a szociális ellátások finanszírozásának forrása . . . . .	88
<b>8. A VÁROSKÖZSZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉSI TEVÉKENYSÉGE AZ EMPÍRIA BÁZISÁN</b> . . . . .	90
8.1. A városok részvételével működő társulásokban és a városi intézmények által megállapodás alapján más önkormányzatoknak teljesített szolgáltatások elemzése . . . . .	90
<b>III. RÉSZ. A VÁROSFELJESZTÉS MEGVÁLTOZOTT KERETFELTÉTELEI: ELTOLÓDÁS A KORMÁNYZÁSTÓL A KORMÁNYZAT FELÉ</b>	
<b>9. A „VÁROSPOLITIKA” TERVI ALAPJAI ÉS A MEGVALÓSÍTÁS EGYES ESZKÖZEI</b> . . . . .	101
9.1. A várospolitikai néhány fogalmi jellemzője . . . . .	101
9.2. Az OFTK stratégiai jövőképe és agendája – a városi kormányzás ígéretes keretfeltételei . . . . .	102
9.3. A zsugorodó várostérségi szemlélet a területi tervezés szintjein . . . . .	107
<b>10. AZ ÁLLAM ÉS A VÁROSKÖZÖTTI KOMPETENCIAMEGOSZTÁS VÉKONYMEZSGYÉJE A VÁROSFELJESZTÉS ÉS A GAZDASÁGSZERVEZÉS TERÜLETÉN</b> . . . . .	112
10.1. Az országos ipari park koncepció . . . . .	112
10.2. A Modern Városok Program mint a várospolitikai új eszköze . . . . .	114
10.3. Konklúzió . . . . .	117
<b>11. VÁROSAINK TÉRSZERVEZŐ FUNKCIÓJA KÖZELKÉPBEN EGY KVALITATÍV VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI</b> . . . . .	118
11.1. A véleményfelmérés módszertana . . . . .	118
11.2. A városok horizontális kapcsolatai . . . . .	122
<b>IV. RÉSZ. A KUTATÁSBÓL A VÁROSKÖZÖTTI JÖVŐJÉRE VONATKOZTATHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK</b>	
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b> . . . . .	144
<b>EGYÉB FORRÁSOK</b> . . . . .	153

# ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A kormányzó testületek személyi összetétele a 178 európai nagyvárosi térségben . . . . .	18
2. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő önkormányzati társulások által ellátott, valamint az általuk megállapodás alapján teljesített feladatok gyakorisági sorrendje (%), 2017 . . . . .	68
3. ábra: Egy egyszerűbb esetet alapul véve a szolgáltatói láncolat bemutatása . . . . .	81
4. ábra: Az adóerő-képesség alapján beszámításban érintett és nem érintett városok területi elhelyezkedése, 2017 . . . . .	89
5. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő társulásokban ellátott és a városok által más önkormányzatoknak teljesített önkormányzati feladatok 10 és 20% közötti előfordulással, 2017 . . . . .	92
6. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő társulásokban ellátott és a városok által más önkormányzatoknak teljesített önkormányzati feladatok a legritkább előfordulással (%), 2017 . . . . .	92
7. ábra: A járásszékhely városok által körzeti feladatellátás formájában nyújtott szolgáltatások átlagos száma településenként és régióként (db), 2017 . . . . .	93
8. ábra: A társulásban nyújtott szolgáltatások átlagos száma településenként a méretkategóriák alapján . . . . .	94
9. ábra: Az interjúk helyszíneit adó városok, valamint elhelyezkedésük az agglomerációkhoz és településegyüttesekhez képest, 2018 . . . . .	119
10. ábra: A kvalitatív felmérés célpontjait képező városok népességnagyság szerinti megoszlása (%), 2018 . . . . .	120
11. ábra: A városvezetők által meghatározott optimális területi lépték a város szolgáltatási-fejlesztési kapcsolatai szempontjából, % . . . . .	123
12. ábra: Az integrált településfejlesztési stratégiák egyeztetése a városok és a környező települések között (%) . . . . .	125
13. ábra: A vizsgált városok részvétele terület- és gazdaságfejlesztési tárgyú együttműködésben, 2018 (említések száma) . . . . .	129
14. ábra: A városok vezetőinek véleménye a városnak a vonzáskörzetébe tartozó önkormányzatokhoz fűződő viszonyáról (%) . . . . .	132
15. ábra A helyi politikusok véleménye arról az állításról, hogy „A térségi érdekek integrációjának erősítésére lenne szükség ahhoz, hogy a városok és térségeik versenyképesebbek legyenek” (%) . . . . .	133
16. ábra: A városvezetőknek az Möt. önkormányzati feladatstruktúrájának megfelelőségéről alkotott véleménye, % . . . . .	134

# TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A NPG központi elemei összehasonlítva a közigazgatással és az új közmenedzsmenttel . . . . .	26
2. táblázat: Agglomerációk és metropoliszok számának növekedése Franciaországban, 2002–2017 . . . . .	42
3. táblázat: Helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai az Európai Unió egyes tagállamaiban 2006 és 2015 között . . . . .	54
4. táblázat: Jó kormányzás elveinek érvényesülése a Kormány közigazgatási stratégiájában – pozitív és negatív előjelű célok megjelenése . . . . .	58
5. táblázat: A járási, városkörnyéki és a kistérségi igazgatás területi egységeinek változása, 1950–2013 . . . . .	71
6. táblázat : Járások száma a városok szerint (2013) . . . . .	72
7. táblázat: A központi helyek elérhetőségének/teherbíró képességének kritériumai és küszöbértékei Németországban . . . . .	75
8. táblázat : A járásszékhely városok által társulásban és megállapodás alapján más önkormányzatok számára teljesített feladatok formálta ellátási körzetek nagysága (a székhelytelepülés népessége nélkül), 2017 . . . . .	97
9. táblázat: Magyarország városainak népességnagyság kategóriák szerinti megoszlása 2017. január 1-jén (Budapest nélkül) . . . . .	98
10. táblázat: A kormány–város együttműködési megállapodások, illetve a MVP végrehajtási mechanizmusának jellemzői a tervszerződés intézményével összehasonlítva . . . . .	116
11. táblázat: Agglomerációkhoz és településegységekhez, valamint a járásközpontjukhoz tartozó települések száma Magyarországon 2003-ban és 2014-ben, továbbá 2018-ban . . . . .	122

# ELŐSZÓ

A könyv alapját egy olyan átfogó kutatás képezi, amelynek résztémái a 2011 után Magyarországon elindult közigazgatási reformfolyamatnak a helyi önkormányzati rendszerre gyakorolt hatásait értékeli az elmúlt mintegy nyolc év történéseit számba véve. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kebelében működő Önkormányzati Kutatóintézet égisze alatt került sor a települési és megyei önkormányzati szintet lefedő kutatásra, mely a 2017 ősztől 2018. október végéig terjedő kutatási periódusban a területi kormányzás térbeli szerkezetének jövőbeli modelljére kereste a választ. Ennek részeként jelen kötet a városi státuszú önkormányzatainkról és azoknak a területi kormányzásban betöltött szerepéről kíván helyzetképet adni.

A kötet célja a városi térségek integrált megközelítésében bekövetkezett változások bemutatása külföldön és Magyarországon. Amint azt a cím is jelzi, a feldolgozás a szorosán vett jog- és közigazgatástudományi nézőpontnál szélesebb megközelítéssel, a területi tudományok és a közmenedzsment tudáskészletére támaszkodva tárja a témát az olvasó elé.

A téma tágabb kereteit tekintve Európa-szerte, sőt világméretekben megerősödött a városok és városrégiók szerepe, amelyek a gazdasági fejlődés motorjaiként részt vesznek a nemzetközi városversenyben, ezért a nemzetállamok pozicionálják városaikat és egy sajátos léptékben kitágítják mozgásterüket, bevonva őket a közpolitika-alkotási és -végrehajtási folyamatokba. Ennek a tendenciának van relevanciája témánk szempontjából is, mivel a Kormány által elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020) a gazdaság versenyképességének előmozdítását határozta meg a közigazgatás fő feladatául. Meggyőződésünk, hogy a gazdaság húzóerejét jelentő nagy- és középvárosok, valamint térségeik kormányzási képességének javítása szempontjából kulcskérdésnek tekinthető a városi önkormányzatok térszervező erejének és térségi ellátó funkciójának erősítése.

A Magyarországon 2011-ben elindított új államépítési filozófia keretei között az önkormányzatok közjogi helyzete általánosan meggyengült, feladatstruktúrája leszűkült, ami fölöttébb érzékenyen érintette a városi önkormányzatokat, ugyanis stratégiai jelentőségű feladatterületeket veszítettek el. A differenciált hatáskör-telepítés elvének következményeként a városok kismértékben több feladathoz jutottak, valójában azonban az a tény, hogy a hatáskör-telepítés nem a sarkalatos törvényben, hanem az ágazati törvényekben történik, folyamatosan azzal a veszéllyel fenyegeti a városi önkormányzatokat, hogy felhatalmazásuk és mozgásterük csökkenhet az őket illető feladatok tekintetében. A városi önkormányzatok pozícióját az is befolyásolja, hogy az önkormányzati rendszer elaprózottsága fennmaradt, ami továbbra is fenntartja a kisméretű önkormányzati rendszer hatékonyságát javító mechanizmusok iránti igényt. A rendszer egészének koherenciája viszont nem javult, mert az egyféle önkormányzati társulási intézmény ehhez kevés, s az urbánus térségek speciális helyzetét leképező szervezet továbbra sem jelenik meg az intézményi palettán. Fölmerül az a kérdés is, hogy miként lehet legyőzni azt a strukturális problémát, hogy a települési és a középszintű önkormányzat viszonyában megszűnt a szubszidiaritás elvének érvényesíthetősége, aminek következtében a helyi közügyek könnyedén kikerülhetnek a helyi közösségek demokratikus kontrollja alól és bürokratikus elintézési mód alá kerülhetnek.

S ne feledjük el, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól – Möt.) új szabályként a járásszékhely városi, valamint városi önkormányza-



toknak körzeti ellátási felelősséget adott. Így olyan közszolgáltatásokat látnak el, amelyeket saját területükön és vonzaskörzetükben vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képesek biztosítani. Vajon a törvényalkotói szándék elegendő-e ahhoz, hogy a Kormány által áhított cél, a hatékonyan és gazdaságosan működő magyar közigazgatás létrejöttön? Megannyi vizsgálatot igénylő kérdés az egyik oldalon, míg a másik oldalon megjelent az a szükséglet, hogy az új szemleletű jogi keretek érvényesülését a gyakorlat oldaláról elemzés tárgyává tegyük, hiszen az Möt. hatálybalépése óta eltelt annyi idő, amennyi alatt az új intézmények megszilárdulhattak.

Mindezek tükrében a kutatás célja az volt, hogy a települési önkormányzati szinten belül monitorozza és értékelje a városok közszolgáltató és térszervező funkcióit, azok térbeli szerkezetét, az általuk jellemzően megvalósított feladatokat és a feladatellátás szervezetrendszerét, továbbá az egyes önkormányzati egységeket összekapcsoló együttműködési struktúrákat horizontálisan és vertikálisan. E kérdések a jó kormányzás keretei között a társadalmi-területi kohézió létrehozása céljával értelmezhető, ezért feltétlenül érintik a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés problematikáját. A kutatás eredményeit tartalmazó kötet e fókuszpontokat megkísérli egy tágabb, elméleti dimenzióba helyezni, ami a közigazgatási térszervezés, a területi kormányzás és a területi tervezés kérdéseit feszegeti nemzetközi kitekintéssel. Mindennek pedig szükségképpen keretet ad a várospolitikai léte, annak beavatkozási logikája és intézményi működése, amit szintén látómezőnkbe vonunk.

Ebben a sok szempontú szabályozási térben a könyv mindenekelőtt a nagy- és közepes méretű városainkról, azokhoz képest is kiemelten a járasszékhely városokról rendelkezésre álló ismereteket szeretné gazdagítani, és az eredmények tükrében a továbbhaladás irányainak kijelöléséhez hozzájárulni. Kutatási hipotézisünk szerint a városoknak térségi integráló szerepet kell betölteniük, ami a szűkebb és távolabbi vonzaskörzetük mellett az önkormányzatoknak a többi kormányzati szinthez és más szektorokhoz fűződő kapcsolatait is felöleli.

A kutatás elméleti és empirikus módszereket egyaránt alkalmazott. A téma elméleti beágyazásában a külföldi szakirodalom bázisán a nemzetközi összehasonlító módszerre, magyar vonatkozásban a történeti összehasonlító elemzésre épített. A kutatás során végigvonult és támpontot biztosított a jogszabályelemzés és -értelmezés, továbbá a közmenedzsment analitikai szemléletének beemelése. Az empirikus felmérés körében kvantitatív és kvalitatív módszerek alkalmazására is sor került. Az előbbit tekintve a Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartása 2017. évi adatainak másodelemzését végeztük el, aminek alapján a városok és járasszékhely városok részvételével működő társulásokban ellátott és a városok által más önkormányzatoknak teljesített önkormányzati feladatok különféle jellemzőit tudtuk megállapítani. Kvalitatív módszerként véleményfelmérésre került sor 60 magyar városban, ahol a TÁRKI Társadalomkutató Zrt. munkatársai készítették el a félig strukturált interjúkat a helyi politikusokkal és vezető tisztviselőkkel. Ezúton köszönjük a megkeresett városok vezetőinek, hogy válaszoltak kérdéseinkre, és véleményükkel hozzájárultak ahhoz, hogy a városi önkormányzatok működéséről hiteles képet alkossunk. Valamint köszönet illeti a TÁRKI munkatársait, akik magas színvonalú interjúk készítésével és az interjúalanyok kitartó megkeresésével nagyban hozzájárultak a kutatás eredményességéhez.

A könyv három nagy részből áll, és azokon belül tíz fejezetre tagolódik. Az első elméleti egység összefoglalja a közigazgatás fejlődésében az utóbbi évtizedekben bekövetkezett változásokat, különös figyelemmel a városi kormányzás új paradigmájára, mely a kormányzattól a kormányzásig vezeti az olvasót. Emellett – a francia, az angol és a lengyel példán keresztül – nemzetközi kitekintéssel elemzi a városi kormányzásban mérvadó és összehasonlítható eredményeket elért országok tapasztalatait. A könyv második és harmadik része a hazai közjogi, közigazgatási és várospolitikai környezetnek a városokra gyakorolt hatásait vizsgálja. A második rész középpontjában a stratégiai

tervezés és az önkormányzatok közszolgáltatási tevékenysége áll. Bemutatja, hogy a törvényhozó által kötelezően érvényesített differenciált hatáskörtelepítés elvének milyen következményei vannak a városok újnak tekinthető körzeti ellátási funkciójára, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésre, és milyen problémát vet fel a vonzaskörzetek együtt-tervezésének hiánya. A mű harmadik része a várospolitikára felől közelíti meg a témát, és a városok működése szempontjából meghatározó jelentőségű fejlesztési döntések és beruházások települési és területi összefüggéseit veszi górcső alá.

A kötet szerkezetében és tartalmában is hangsúlyt helyez arra, hogy a közigazgatás önkormányzati szektorát érintő változásokat a releváns fejlesztési stratégiák elemzésével kezdje, a jogi szabályozási környezet értelmezésével folytassa, majd a stratégiai célok és a jogalkotó által szándékolt jogi tartalom gyakorlatban való érvényesülésének tesztelésével zárja. A könyv összességében igyekszik megfelelni az elméleti alapvetési és az alkalmazott kutatási módszerek kiegyensúlyozott használatára vonatkozó elvárásoknak.

Végül nem feledkezhetünk meg arról, hogy az önkormányzati rendszertani kutatások kezdeményezésében és létrejöttében múlhatatlan érdemeket szerzett Verebélyi Imre professzor, aki az elmúlt közel három évtizedben mindig felelősséggel viseltetett az önkormányzati rendszer iránt. Munkásságának köszönhetően a magyar önkormányzatok Európa fő sodorvonalához tartozó fejlődési pályán mozogtak. Köszönettel tartozunk Páthy Ádám szociológusnak, aki kiemelkedő módszertani tudásával, valamint adatgyűjtő és rendszerező munkájával segítette az empirikus kutatások megvalósítását. Hasonlóképp köszönet illeti Balázs István professzort a könyvről készített lektori véleményében megfogalmazott szakavatott észrevételeiért és konstruktív kritikájáért.

Budapest, 2018. december 10.

*A szerző*

**I. RÉSZ**  
**A VÁROSI KORMÁNYZÁS TERÉN**  
**ÉRVÉNYESÜLŐ NEMZETKÖZI**  
**TRENDEK**

# 1. A VÁROSOK INTEGRATÍV FUNKCIÓJÁRÓL – GYAKORLATI MEGKÖZELÍTÉSEK

Az 1990-es évek kezdetétől mind több szó esik arról, hogy a modern európai városnak olyan működési feltételekre van szüksége, amelyek közepette autonóm módon kormányzott helyként tud megjelenni, ahol a szociális és technológiai innováció és a gazdasági növekedés találkozik az integratív társadalmi struktúrákkal. Egyúttal változott a városok gazdaságfejlesztési modellje, az új modell lényege, hogy a városok képesek legyenek az endogén erőforrások mozgósítására, amihez kollektív és versenyképes javakra van szükségük. Ebben a folyamatban pedig nélkülözhetetlen az állam aktív támogatása, felhatalmazása a helyi politikaalkotásra (Atkinson–Rossignolo 2008, 18–19.). Nemcsak a metropoliszoknak, hanem a nagy- és közepes méretű városoknak is feladata, hogy attraktívak legyenek, vonzzák a vállalkozásokat, a magasan képzett munkaerőt és a tőkebefektetőket. Városi szerepkörük magában foglalja azt a felelősségüket, hogy összekapcsolják egymással az urbánus és vidéki térségeket, és biztosítsák rurális vonzáskörzetük számára az alapvető infrastruktúrát és szolgáltatásokat. Ez a körülmény a magyar városhálózat nagyobb hányada szempontjából kiemelten fontos, mert egyidejűleg szolgál ki városi és vidéki lakosságot.

Alaphelyzetben a vonzáskörzet központját adó város és a környék önkormányzatai közigazgatási határaiuk mentén egymástól elszigetelten működnek. A helyi közügyek intézése során valamennyi önkormányzat felelőssége a saját területére és lakosságára terjed ki. A valóságban azonban a városok azok a helyek, amelyek a munkahelyek nagyobb részét, a kereskedelmi és üzleti szolgáltatásokat, valamint a magasabb szükségleteket kielégítő közszolgáltatásokat összpontosítják. A vonzáskörzet lakossága szükségképpen naponta mozog a városkörnyéken belül, és gyakran az alapszintű igényeit sem a lakóhely, hanem a várasközpont szolgálja ki, ahova naponta ingázik. Ez óhatatlanul hiányhelyzetet idéz elő a központban, ha ott a saját lakosságra tervezik a kapacitásokat. Egy másik szemszögből az önkormányzatnak sajátja, hogy a közigazgatáson belül korlátozott autonómiával rendelkező szerv, aminek lényegi magját alkotja, hogy saját bevételekkel rendelkezik, amit feladatai ellátására fordít. A feladatai bekerülési költségeit általában nem fedezi az állami finanszírozás, amit szükségképpen ki kell egészítenie saját bevételeivel. Ha tehát „idegen” lakosok is igénybe veszik az általa nyújtott szolgáltatásokat, akkor ez a saját bevételek túlcserélő hatását eredményezi, rontja a gazdálkodás hatékonyságát, és túlkeresletet s ezzel feszültséget idéz elő az ellátottak körében.

A használatból származó túlcserélő hatások (spill over) kezelése nagyon egyszerűen történhet, mivel elegendő, ha a teljes városi térség igényeivel számolnak a feladatellátás és a szükséges fejlesztések végrehajtása során (Somlyódy Péter 2003). A városi és községi önkormányzatok összekapcsolásának igénye a 19. század óta jelen van Európában, és azon a felismerésen nyugszik, hogy a várost az teszi várossá, hogy a saját lakosságán túl a vonzáskörzetét is ellátja (köz)szolgáltatásokkal. Ez utóbbiak részben lokális feladatok, részben magasabb szintű ellátó funkciók, amelyek tekintetében a fragmentált önkormányzati rendszer kétségkívül problémát vet fel, hiszen azok teljesítését valakinek ellentételezni kell. Az ellentételezésre azért van szükség, mert egyébként zavar keletkezne az önkormányzati javak és szolgáltatások rendelkezésre állásában, sőt az össztársadalmi források hatékony allokációjában is. Egyszerűbben megfogalmazva: nem felel meg a társadalmi igazságosság elvének, hogy részben vagy egészben a városi lakosok finanszírozzák a más településekről érkezők igényeit.

Látható, hogy a városi vonzaskörzetek kérdése minden esetben jövedelem-újraelosztási kérdés, amiben az államok részt szoktak vállalni (Somlyódyné Pfeil 2003). Az önkormányzatok állam általi finanszírozásának hármaskörét kell betöltenie. Egyrészt el kell látnia forrásokkal a helyhatóságokat (fiskális funkció), ami biztosítja, hogy minden önkormányzat rendelkezzen a források minimumával. Az újraelosztó funkció az önkormányzatok jövedelemtermelő képességében meglévő különbségeket egyenlíti ki. E két funkció a magyar önkormányzati rendszerben is működik, viszont az úgynevezett allokatív vagy területpolitikai funkció egyelőre hiányzik, mivel ez lenne hivatott arra, hogy az egyes önkormányzati típusokhoz rendelt térségi szerepkörök betöltését támogassa. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény<sup>1</sup> idevonatkozó koncepciója még homályos, ezért egyelőre mindössze konkrét feladatokhoz tud az állam kiegészítő forrásokat utalni. Mint az előzőekből következik, a városi térségek kezelésének van egy vertikális és horizontális dimenziója (fiskális föderalizmus), mert nem elvárható, hogy az önkormányzatok egymás közötti viszonyukban teljes egészében rendezzék a felmerülő problémákat. Már csak azért sem, mert az állam kötelező feladatokat ruház az önkormányzatokra, amelyek vonatkozásában nincs választási lehetőségük.

A városok térségi integratív funkciójuk gyakorlása során többféle módon kerülhetnek kapcsolatba vonzaskörzetük önkormányzataival. Ha a város megállapodás alapján látja el más önkormányzatok kötelező feladatait, akkor az állami feladatfinanszírozás által le nem fedett költségek rá eső részét a kedvezményezett önkormányzat átutalja a szolgáltató városnak, társulásban viszont a társulás jogosult lehívni az együttes feladatszervezést ösztönző kiegészítő támogatást. Mivel a társulás munkaszervezetének feladatait kizárólag a székhely polgármesteri hivatala töltheti be a hatályos jog alapján, a városok részvételével működő társulásokban általános gyakorlat, hogy a társulás székhelye a városi jogállású település. Létezik egy bizonyos harmadik eset, amikor a jogalkotó a feladatokat direkt módon a központi szerepkörű önkormányzatokra (megyei jogú városra, járásszékhely városra vagy közös polgármesteri hivatal székhelyére) telepíti, ami az úgynevezett differenciált hatáskör-telepítésnek felel meg. Az utóbbi által létrejövő város és térsége kapcsolat tulajdonságaiban lényegesen különbözik az önkormányzatok közötti szerződésen és mellérendeltségen nyugvó feladatátruházástól. Az eltérés lényege egyrészt a demokratikus tartalomban keresendő, másrészt a feladattelepítés irányában. Míg az első két esetben az önkormányzatközi megállapodások léte az önkormányzatoknak intézményesített befolyásolási lehetőséget biztosít a szolgáltatásnyújtás tartalmának meghatározásáról, addig a differenciált hatáskör-telepítés esetén a hatáskör birtokosa kizárólagos döntési pozícióba kerül. Általában a vonzaskörzeti feladatellátás demokratikus deficitet eredményez, egyúttal viszont a szolgáltatásokat fogadó önkormányzatokat mentesíti az anyagi részvállalástól. A másik eltérés, hogy a differenciált hatáskör-telepítéssel az állam hierarchikus pozíciójából beavatkozik az önkormányzatok horizontális kapcsolataiba, és kooperációt helyettesítő modellt vezet be azokra, ami nem más, mint a városi intézmények illetékességének a kiterjesztése egy államilag definiált körzetben.

A városi térségi szintű feladatszervezés mindhárom említett megoldása alkalmas arra, hogy kiegyenlítsa a szolgáltatás minőségében meglévő területi különbségeket és a hozzáférést garantálja körzeti jelleggel. Mindegyik eset feltételezi, hogy a módosult viszonyokat az önkormányzati finanszírozás figyelembe veszi.

A hazai intézménytörténet, ismeri a városkörnyéki igazgatási rendszert, aminek 1984-ben történt magyarországi bevezetése a 139 városkörnyékben egyfajta tévedést testesített meg. Persze ha onnan szemléljük a reformot, hogy

<sup>1</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

a városkörnyék-központok legfőbb funkciója a segédkezés volt a kétszintű irányítási rendszerre történő áttérésben a járási szint teljes kiiktatása céljával, akkor a területet lefedő szisztéma indokolt volt. Valójában a községi tanácsokat kellett felkészíteni és kapacitásaikat bővíteni, ami módosította az eredetileg tervezési-ellátási-szolgáltatási körzetként aposztrofált városkörnyékek rendeltetését. Ezek aztán kifejezetten igazgatási karaktert kaptak. A községek megyei irányításában részt vevő városok felügyeleti pozícióba kerültek a községi tanácsok tekintetében, mely hierarchikus viszony nem illeszkedett a városkörnyékiség horizontális együttműködési koncepciójába. Egyébként az ország városodottsági szintje egyáltalán nem indokolta a területet lefedő rendszert, hiszen a korabeli feltáró vizsgálatok kimutatták, hogy a városkörnyéki kapcsolatok az országnak csak mintegy felében léteztek (Beluszky 1987). Ezt világossá tette, hogy 34 esetben városi jogú nagyközségi körzetet lehetett csak bevezetni, elegendő számú város hiányában.

A városkörnyékek összehangolt tervezésére és fejlesztésére nem voltak meg sem az érdekegyeztetés, sem pedig a finanszírozás csatornái. A gyakorlatban az intézmény körül kusza helyzet keletkezett, ahol az igazi problémát az jelentette, hogy a városok körzeti ellátási szerepkört birtokoltak, de a szolgáltatás- és intézményfejlesztési döntések meghozatalából az érintett városkörnyéki községek ki voltak zárva. Míg a községek nem kaptak képviselőt a városi testületek egyikében sem, addig a városi testületek illetékessége sem terjedt ki a városkörnyékekre, azok kötelező döntést (például tanácsrendeletet) a vonzaskörzet egészére nem hozhattak (Kara et al. 1983). Ez a közigazgatás-történeti esemény is bizonyítéka volt annak, hogy *Magyarország térségeinek, városainak eltérőek az adottságai, és nem érdemes uniformizált megoldásokat erőltetni az ország egészén.* Majd a rendszerváltáskor megtört az intézményesülés folyamata. A rendszerváltó önkormányzati törvény (Ötv.) úgy építette fel a települési önkormányzati szintet, hogy elsőbbséget adott az önkormányzatok önállósulásának és autarkiaira törekvésének, s a város kifejezést egyszerűen számúzta a törvényből.

## 1.1 A VÁROSOK TÉRSÉGI SZEREPÉNEK INTÉZMÉNYESÍTÉSE

A városi térségek egybeszervezésére alapvetően kétféle intézményi modell létezik, az egyik a vonzaskörzeti kapcsolatok hagyományos közjogi formáit fogja csokorba, a másik a lazább hálózatos együttműködés, amely kormányzási modellként működik, és nem igényel szoros intézményi kereteket. Ez utóbbi átlépi a közigazgatási határokat, továbbá gyakran nem közjogi szereplőket is bevon a közpolitika-alkotásba és -megvalósításba. E hálózatok a governance-modellnek felelnek meg, amivel külön fejezetben foglalkozunk.

Tehát a városi vonzaskörzetek fragmentáltságának megszüntetésére alkalmas intézményeknek legalább négy fő kipróbált típusa különböztethető meg a közjogi együttműködési formákon belül. Az első és legelterjedtebb az Európa-szerte alkalmazott klasszikus *önkormányzati társulás*, illetve tágabban az interkommunális együttműködés. Ez olyan közjogi intézményt takar, mely a hierarchikus, egyközpontú irányítási mechanizmusba illeszkedik, hiszen az önkormányzati társulások az állami törvényességi felügyelet tárgyai. Emellett az adott ország közjogi viszonyaitól függően a törvényhozó vagy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv feljogosított arra, hogy elrendelje az önkormányzatok kötelező társulását is.<sup>2</sup> Az önkormányzati társulásokkal a közigazgatásban egyébként atipikus

<sup>2</sup> Az európai önkormányzati rendszerek, illetve a nyugat-európai államok alkotmányainak többsége ismeri és alkalmazza a kötelező társulás jogintézményét: Ausztria, Németország, Hollandia, Franciaország, Görögország stb. (Somlyódy Péter 2003).

mellérendeltségi viszony jön létre az egymással együttműködő szervek között. Ebbe a kapcsolatba nyomul be vertikálisan az állam, amikor olyan társulási formákat kínál a kooperáló önkormányzatoknak, amelyekre törvény erejénél fogva bizonyos feladatokat ráruház. Ezáltal a kötelező társulás egy válfaját intézményesíti, aminek segítségével irányítani tudja, hogy a helyhatóságok az adott közpolitikai területen a közfeladatok egy minimumumát optimális léptékben biztosítsák.

A városi térségek kormányzására alkalmas modellek esetében nem feltétlenül állja meg a helyét az a megállapítás, hogy azok kizárólag az azonos önkormányzati szinten elhelyezkedő közjogi alanyok közötti horizontális kapcsolatokat érintik. Ugyanis a nagyvárosi térségek intézményesítése nem ritkán úgynevezett *kétszintű modellt* eredményez, ami a föderalizmus elméleti alapjaiban osztozik. Azaz alapszintjén megtartják önállóságukat a vonzáskörzet területén található települési önkormányzatok, miközben a nagyvárosi szövetség a teljes városrégiót érintő közügyek intézésére kap felhatalmazást. Képviseleti szervét a választópolgárok közvetlen választással hozzák létre. Az erős legitimitációt birtokló szerv a legerősebb kormányzási típus, ahol a két szint egymáshoz való viszonyát a két-, illetve többszintű kormányzáshoz lehet hasonlítani (Somlyódyné Pfeil 2012). A föderális kormányzási modell lényege, hogy a lokális önkormányzatok a lakosság mindennapos igényeit elégítik ki, melyek így nem terhelik a városrégiós szövetséget. Az utóbbi a stratégiai jellegű, valamint a térség versenyképességét és gazdasági fejlődését elősegítő ügyekkel van elfoglalva. *A várostérség nagyságrendjét és kormányzási struktúráját tekintve is kilép a lokalitásból, és a területi (regionális) léptékű kormányzás igényével lép fel.* Az esetek többségében a közjogi kormányzó szerv a governance megvalósítójaként egyúttal hálózati együttműködést folytat az üzleti és a civil szektor aktoraival, így a government és governance egymást erősítő hatását ki tudja használni.

A kétszintű kormányzás létrejötté rendszerint kétirányú kezdeményezésnek köszönhető. Szükség van hozzá egyfelől a lokális szereplők alulról építkező kitartó együttműködési gyakorlatára, másfelől az állam támogatására (Lefèvre 1998). Ez utóbbi rendszerint a városrégió javára szóló decentralizációval párosul, gyakran a feladatoknak a közigazgatási szintek és szervek közötti átstrukturálásával, aminek eredményeként az állam akár államigazgatási kompetenciákat is feláldoz az újonnan létrejövő decentralizált szerv javára. Erre a német nagyvárosi térségek intézményesítéséből hozható több példa, így a *Hannoveri Régió* vagy a *Stuttgarteri Regionális Szövetség* (Becker 2006). Az előbbi esetében a járási (középszintű) funkciókat telepítette a városrégióra, és kiiktatta a járási szintet, amelyet elfoglalhatott a kiterjesztett feladatkatalogussal rendelkező önkormányzati szövetség. Ehhez megkapta a kórházakat, a szakképző intézményeket, a hulladékgazdálkodást és a mentőszolgálatot.

A stuttgarteri intézményi modell előzménye a városkörnyéki céltársulás volt, egy járási jogú város és öt járás együttműködését formalizálva. A Stuttgarteri Regionális Szövetség a törvény erejénél fogva hét kötelező feladatot kapott:

- a regionális tervezést,
- a tájtervezési kereterv elkészítését és felülvizsgálatát,
- a regionális közlekedéstervezést,
- a regionális jelentőségű helyközi tömegközlekedést, annak működtetését és finanszírozását, ami egy, az alapítók között létrejött közlekedési és tarifaszerveződést feltételez,
- a hulladékkezelést,
- a regionális jelentőséggel bíró gazdaságfejlesztést és koordinációját,
- a regionális turizmusmarketinget és annak koordinációját.



A két nagyszabású intézményi megoldás új kormányzási szintet rendezett be a városrégióra, ami az államnak a modernizáció és decentralizáció iránti elkötelezettségére támaszkodott. A kétszintű modellnek mindig sajátossága, hogy elválasztja egymástól a lokális és területi szintű feladatokat, de mindegyik konkrét szerv hibrid abban az értelemben, hogy sosem valósítja meg az elméleti kategóriát a maga tisztaságában (Sybert 1999).

A harmadik ismert intézményi típus az *egyszintű nagyvárosi kormányzat*, amely egyetlen közszolgáltatásokat szervező autoritást ismer a metropolisz területén. Ez a helyzet gyakran abból származik, hogy az agglomerációs önkormányzatokat a korábbiakban vagy összevonták a nagyvárossal, vagy az utóbbi bekebelezte azokat. Ebben az esetben a pénzügyi hatékonyság és a méretgazdaságosság elérése a mozgatórugó. Természetesen ezt a kormányzási típust sok kritika éri, mert nem ad megfelelő teret a politikai elszámoltathatóságnak és a demokratikus kezdeményezéseknek (Gold IV 2016). Végül negyedik típusként megemlíthető a nagyvárosi térség *fragmentált egyszintű modellje*, amikor is egymástól közigazgatási szempontból független önkormányzatok sora szolgáltat egy átfogó hatóság vagy testület koordináló szerepe nélkül. Első lépésben ezt a széttagolt térséget az együttműködés felé vezető egy konzultatív testület életre hívása, amelynek keretei között a lokális szereplők egyeztetni tudják cselekvésüket, illetve lehetőségük van arra, hogy a mélyebb kooperációt előkészítendő kialakítsák az egymás közötti bizalmat.

A főbb intézményesítési típusoktól függetlenül a városi térségek együttműködése viszonylatában megkülönböztethetők úgynevezett *stratégiai jellegű kooperációk* és *pontszerű együttműködések* (Hesse 2005). Az előbbiek a hazai önkormányzati gyakorlatban ritkán fordulnak elő, ugyanis a résztvevők átfogó, több feladatterületre kiterjedő és stratégiai típusú tervi háttérrel rendelkező folyamatos együttműködését fedik le. Fontos, hogy a stratégiai típusú együttműködések rendelkezzenek a megvalósítást biztosító kapacitásokkal, nem elegendő a tervek öncélú elfogadása. A pontszerű együttműködések az egyedi projektek megvalósítására létrehozott társulásokat értjük, amelyek a résztvevők körét és az intervallumot tekintve is zártak, és a projekt megvalósulásával megszűnnek. A stratégiai jellegű kooperációk nyitottsággal jellemezhetők, és Hesse (2005) szerint két fő csoportjuk különíthető el: a fejlesztéspolitikai együttműködés és a közigazgatás-politikai együttműködés. Ez utóbbiak célja az önkormányzati és az állam által átruházott közszolgáltatási feladatoknak az ellátása hatékony és gazdaságos léptékben: azonos mennyiségű eszköz használata esetén jobb és nagyobb eredmény elérése, vagy azonos teljesítménynek kisebb ráfordítással történő realizálása. Ezzel szemben a fejlesztéspolitikai tárgyú együttműködések a helyi gazdaságfejlesztés területén tágitják ki az önkormányzatok mozgásterét, és hozzáadott értékük az annak során érvényesített térségi szemlélet (Somlyódy né Pfeil 2012).

A nagyvárosi térségek kormányzatainak tipizálása régóta foglalkoztatja a kutatókat és a nemzetközi szervezetteket. A metropoliszkormányzatok felmérésére vállalkozott a közelmúltban az OECD (2015a) egy kutatási projekt keretében, ahol is a fentebb említettekkel rokon együttműködési kategóriákat nevesített, majd azokat átvette a *Decentralizációról és a helyi demokráciáról készített negyedik globális riport* (Gold IV 2016).

A reprezentatív felmérés az OECD-tagállamok csaknem valamennyi metropolisztérségének kormányzási struktúráját feltárta, ezért érdemes a főbb tendenciák láttatása végett vázlatosan áttekinteni, noha kutatásunk tárgyát a metropolisz szint alatti nagy- és középvárosok képezik (OECD 2015a). Az adatok feldolgozása kettős céllal történt, az egyes struktúrákat kvalitatív és kvantitatív módszerrel leírták, és korrelációt kerestek a városrégió gazdasági és társadalmi fejlődése, valamint a kormányzása között. A módszertan a funkcionális városi térség fogalmát használta, s minimum ötszáz ezer lakost feltételezett egy folyamatosan beépített agglomeráció városmagjában és vonzáskörzetében. Ezen túl fogalmi kritériumnak tekintette a horizontális és vertikális interakciók meglétét a különböző szereplők között, amivel utalt a többszintű kormányzás elméletére (Hooghe–Marks 2004). Elvárás volt, hogy a



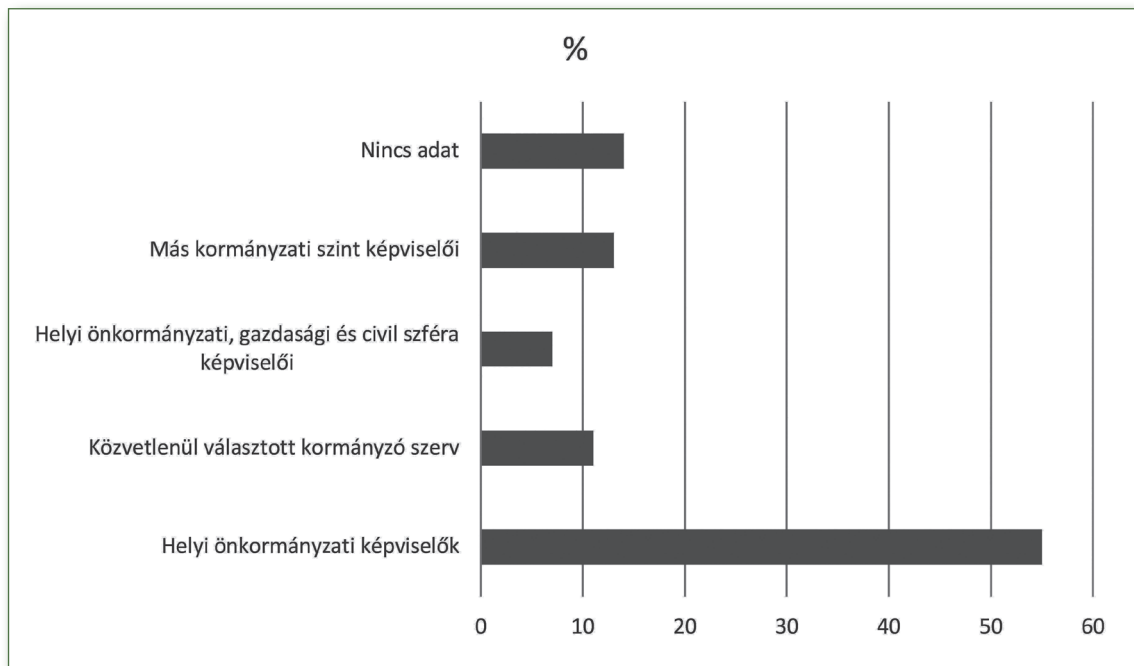
kormányzó testületben a városközpont és a vonzáskörzet önkormányzatai egyaránt képvisellel rendelkezzenek, illetve a kormányzó szervnek többféle ügyben legyen felhatalmazása arra, hogy a metropolisz egészét érintően cselekedhessen.

A dokumentum szerint a kormányzó szervek céljai között meg kellett, hogy jelenjen

- az információcsere fejlesztése,
- az önkormányzatok közötti koordináció,
- a méretgazdaságosság követelményének a teljesítése,
- a közigazgatási méret növelése,
- a jogalkotás komplexitásának erősítése.

Az eredmények rávilágítottak arra, hogy a beazonosított 263 metropolisztérségből 178-nak van kormányzó testülete. A vizsgált 21-ből tíz országnak valamennyi nagyvárosában található kormányzó szerv, összességében pedig a várostérségek 69%-ában van az előzetes feltételeket kielégítő ilyen testület. A közzétett listára az EU régi tagországai közül – többek között – Nagy-Britannia 14, Franciaország 15, Németország 24 nagyvárosi térsége került fel, míg a volt szocialista országok közül egyedül Lengyelország szerepel nyolc nagyvárosi kormányzó szervvel; nyugati szomszédunk, Ausztria pedig hárommal. Magyarország vonatkozásában intézményesítettség hiányában a Budapesti agglomeráció nem jelenik meg, de megjegyezhető, hogy városszerkezetünk okán több várostérség nem is kerülhetett volna a mintába.

Tanulságos (OECD 2015a), hogy három tipikus feladatterületre koncentrálnak az együttműködések többsége, a regionális (gazdaság)fejlesztésre (81%), a közlekedésre (71%), valamint a területi tervezésre (67%). Összességében a 178 térség 91%-ában mindhárom terület megjelenik. Itt is beigazolódott, hogy az irányító testületek összetétele általában egyedi, általánosítható jellemzőik nehezen ragadhatók meg. Az empirikus analízisből arra a következtetésre jutottak, hogy a kormányzó testület léte pozitív hatással van a lakosság jólétére, a környezet minőségére és nem utolsósorban az agglomeráció gazdasági teljesítményére. Azok a térségek, amelyeknek van governance-testületük, egyharmaddal népesebbek, mint amelyekben nincs, s az előbbiek 2000–2010 között gyorsabb népesség-növekedést is mutattak. Végül a kormányzó szerv léte és a gazdasági teljesítmény közötti összefüggést is sikerült igazolniuk a kutatóknak, az azzal rendelkező városszövetségek egy főre jutó GDP-je átlagosan 7%-kal haladta meg az azt nélkülözőkét.



**1. ábra: A kormányzó testületek személyi összetétele a 178 európai nagyvárosi térségben**

*Forrás: OECD 2015a, 16.*

A jelen kötet szempontjából fontos információ, hogy a 178 kormányzat 18%-a fel van jogosítva kötőerővel bíró jogalkotásra vagy szabályozásra a várostérség egészét tekintve, míg 51%-uk erre nem jogosult. A nagyvárosok kormányzó szerveinek a típusára következtethetünk abból, hogy miként alakul tagi összetételük. A kormányzatok nagyobb hányada ma is a helyhatóságok által delegált tagokból álló közigazgatási szervként működik, míg kisebb részük lazább formát ölt, és kitarja a kapukat a gazdasági és civil szektor elé, és ezzel hálózati kormányzást valósít meg (7%). A kétszintű modell léteire utal, hogy ma már a várostérségek 11%-ának a választópolgárok által közvetlenül választott kormányzati szerve van (1. ábra).

A város és térsége egységben történő kezelése mind a közszolgáltatás-szervezés, mind a gazdaságfejlesztés számára alapvető kihívást jelent napjainkban. Ez összefügg azzal, hogy az 1990-es évek óta a várostérségi együttműködésre úgy lehet tekinteni, mint a területi fejlődést és a kohéziót támogató eszközre. A gazdaságfejlesztés optimális léptéke a város és vonzáskörzetének teljes földrajzi léptékével azonosítható, ami a közigazgatási határok rugalmasabb kezelésében ölt testet Európa-szerte. Ugyanakkor a nagy- és középvárosi térségek szabályozási szükséglete szinte sosem eredményez területet lefedő megoldásokat, inkább az egyedi és speciális intézmények létrehozása jellemző, vagy legfeljebb az alapul fekvő városok típusos intézményesítése valósul meg. A kötet soron következő fejezetei ezt a két, egymásba kapcsolódó kérdéskört igyekeznek megvilágítani előbb elméleti, majd gyakorlati szemszögből, górcső alá vonva a nemzetközi és a hazai viszonyokat egyaránt.

## 2. A VÁROSI KORMÁNYZÁS ELMÉLETÉHEZ

### 2.1 A HELYI KORMÁNYZÁS EGYMÁST KÖVETŐ PARADIGMÁI A JÓLÉTI ÁLLAMFEJLŐDÉSSEN

Miután a közigazgatás nem pusztán szervezetként ragadható meg, témánk szempontjából figyelembe kell venni azokat az önkormányzati szférát érintő változásokat, amelyek a közigazgatást mint kormányzási tevékenységet érintik. A közigazgatás ugyanis a klasszikus közigazgatással, a New Public Managementtel, végül pedig az utóbbi két évtizedben a Public Governance-szal mint három egymástól elkülöníthető és időben egymást követő rezsimmel írható le, mégis mindhárom megközelítésre szükségünk van ahhoz, hogy átfogó képet alkossunk a városi kormányzás aktuális kérdéseiről. Kiemelhető, hogy az állami intézményekben és szabályozásban, legfőképp az államnak a társadalomhoz való viszonyában következett be alapvető változás az 1990-es évek óta.

Tehát a közszektor fejlődésében három viszonylag jól elkülöníthető fejlődési szakasz határozható meg. Elsőként a klasszikus weberi bürokratikus állam megszilárdulása következett be a jóléti állam kiépülésével egy időben, utána a második fázisban a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak szétkapcsolására helyezték a hangsúlyt, hiszen az 1980-as évektől mintegy két évtizeden át a New Public Management irányzat győzedelmeskedett. Majd a harmadik időszakban, az ezredfordulótól kezdve a piaci és hierarchikus típusú mechanizmusok mellé kiépültek a koordinációs mechanizmusok. Egyúttal megfigyelhető az állam szabályozó-ellenőrző és koordináló funkcióinak megerősítése (Jenei 2009, 47–48.).

A bürokratikus közigazgatás (Public Administration, röviden PA) magját tekintve az unitárius államra utal, amelyben a politikaalkotás és -megvalósítás vertikálisan integrált, a kormányzaton belüli zárt rendszerben valósul meg. Ebben a rendszerben az erőforrások elosztásának kulcsmechanizmusát a hierarchia adja. A közszféra hegemon módon viselkedik a közpolitikák megvalósítása és a közszolgáltatások biztosítása során (Osborne 2010). Szervezeti szempontból nagy egységes közigazgatási szervezetekben zajlik a közpolitika-alkotás és -megvalósítás. A bürokratikus államot a weberi állammal szokták azonosítani.

Majd az 1970-es évek végétől, illetve a 1980-as évek elejétől elterjedt New Public Management (új közszolgálati menedzsment, a továbbiakban NPM) mozgalom az állami politikának a magángazdaság felé való nyitását eredményezte, ami először a közszektor működésének hatékonyságát növelő – az üzleti szférából átvett – módszerek elterjesztésére koncentrált, majd második generációja a közszféra teljesítményének eredményesség-orientációjával foglalkozott a társadalom szempontjából (Horváth M. 2015). Észre kell venni az új közmenedzsmentben létrejövő novumot, azaz hogy másfél évtizeden át a közpolitika-formálás tekintetében a tervezés, illetve a stratégiaalkotás és a megvalósítás szervezetenként elvált egymástól, mivel ebben látták a közigazgatás működési hatékonyságának garanciáját. A megvalósítás során a közpolitikai funkciók különféle, a közigazgatáson kívüli szervezetekhez, szereplőkhöz kerültek, így gazdasági vállalkozásokhoz, nonprofit szervezetekhez, civilekhez. Ennek köszönhetően a hierarchikus mechanizmusokat – államonként eltérő mértékben – kiegészítették a piaci mechanizmusok (Jenei 2009). Ebben az esetben a társadalmi erőforrások elosztása a verseny, a piaci árak, valamint a köz- és magánszféra közötti szerződéses kapcsolatok kombinációjaként alakult. Noha a közmenedzsment során a közszféra szereplői az egy-

mástól független közszolgáltatók közötti szervezeti folyamatok menedzsmentjével voltak elfoglalva, elmondható róla, hogy általa a közpolitikai döntéshozás szereplői köre kitágult. Valójában már ekkortól beszélhetünk a képviselői demokrácián alapuló kormányzattól (government) az új kormányzás (governance) felé való elmozdulásról a közigazgatás működésében.

A közszektor fejlődésének harmadik szakaszára legfőképp azért került sor 1995-től, mert az egyes nemzetállami közigazgatási rendszerek működése elégtelen válaszokat adott a globális gazdaság keretei között megjelenő új kihívásokra. Az állami erőforrások mellé szükség volt a másik két szektor erőforrásainak mobilizálására, de a megelőző NPM-szakaszhoz képest erőteljesebb állami szabályozó-ellenőrző funkció kiépítése mellett. Ennek hatására létrejött a kooperatív állam, amely előszeretettel alkalmazza a koordinációs mechanizmusokat önmaga kormányzási teljesítményének növelése céljából. Ez abban ragadható meg, hogy a társadalom irányításának két hagyományos formája, az állami és a piaci mechanizmusok mellé kiépültek a kooperációs és koordinációs mechanizmusok. Az új szakaszban széles körben megfigyelhető, hogy az államok a reformok kidolgozásába a társadalmi szereplőket, a lakosságot is bevonták, illetve bevonják. Napjaink új kormányzási viszonyait komplex irányítási és koordinációs struktúrák határozzák meg, melyek átfogják az állami és nem állami szereplőket, a *hierarchikus, kompetitív és kooperatív* viszonyokat (Frey 2003). Az állam fejlődése szempontjából a harmadik szakaszt szokás az új weberi állam kiépítése szakaszának is nevezni.

Tekintettel arra, hogy a governance alkalmazása következtében a közigazgatásba, a közpolitika-formálásba hálózati, szövetségi és társulási viszonyrendszerek is benyomultak, ez társadalomközpontú karaktert kölcsönöz neki. Ezért továbbra is arról lehet beszélni, hogy a neoweberi fordulat bár államközpontú, mégis progresszív, mivel úgynevezett „neo” elemek is jellemzik, amelyek közül a következőket fontos kiemelni (Lynn 2008, 10.):

- A minőség és a szolgáltatás professzionális kultúráját hozza létre, ezért a belső bürokratikus szabályok helyett kívülről orientált, és az állampolgárok igényeit és kívánságait igyekszik kielégíteni.
- A képviselői demokráciát kiegészíti (és nem helyettesíti) a konzultáció eszközeinek széles skálájával.
- A kormányzati erőforrások menedzsmentje során a jog modernizációja segítségével az eljárási szabályok korrekt követése mellett az eredmények elérésére koncentrálnak.

A weberi elemek pedig, amelyek a hierarchikusan működő államra jellemzőek (Randma-Liiv 2008, idézi G. Fodor-Stumpf 2014, 114–115.):

- a közhatalommal rendelkező állam helyreállítása;
- a képviselői demokrácia kormányzási szintjének megerősítése;
- a normativitás revidálása;
- a köztisztviselői ethosz megőrzése.

Bár a 2008. évi pénzügyi-gazdasági válság hatására Európa-szerte megfigyelhetők voltak átrendeződések a közigazgatásban, a „jó állam” eszméjének megjelenése fokozta a hatékonysági, eredményességi elvárások térhódítását, a takarékoság mellett azonban a rugalmasság és kooperációra való törekvés még erőteljesebben tetten érhető a különböző közigazgatási rendszerekben. Sőt a központi kormányok helyi képviselői ellátó szervek munkamódszereiben is szerephez jut a társadalmi-gazdasági szervező funkció és a koordináció (Balázs 2015).

A governance-ról a globális kihívások közepette nem mondhat le egyetlen állam sem, éppen ezért nem arról van szó, hogy a neoweberi állam egyetlen jelentene a governance-tól a governmenthez való visszatéréssel. Ennek egy-

szerű magyarázata, hogy a hierarchiára épülő kormányzás nem tartja ellenőrzése alatt mindazokat az erőforrásokat, amelyek szükségesek a bonyolult társadalmi problémák kezeléséhez, a megfelelő politikák kialakításához. Az EU ezért is forszírozza folyamatosan a hálózati kormányzás modern eszközeinek használatát, amivel maga a döntéshozási folyamat és annak kimenete is minőségi módon javítható. Következésképp a neoweberi érásban az NPM módszereinek az elutasítása és a governance-szal (új kormányzás) való szakítás közé nem tehető egyenlőségjel. A két kormányzási módszer egymás mellett és egymást kiegészítően él tovább.

A neoweberi államot gyakran a NPM torzulásaira adott válaszként értelmezik, amelybe azonban a korábbi neoliborális eszmékből több érték átmentődik, köztük a rugalmasság. (G. Fodor–Stumpf 2008, 15.). Egyetértve azzal, hogy a külső körülmények változása miatt aktív államra van szükség, amely professzionális módon és kellő aktivitással képes cselekedni, ki kell emelni, hogy egyúttal határozott demokratikus karakterrel is rendelkeznie kell, mivel növekvő mértékben célszerű a civil szférára támaszkodnia. Ez az állam elválasztható a paternalista államtól, minthogy igényli az egyre szélesedő társadalmi részvételt.

Más vélemények szerint az új weberi állam a jelenkori Post-New-Public Management (a továbbiakban Poszt-NPM) név alatt összefoglalható új irányzatoknak pusztán az egyike. Ugyanis három új doktrína kristályosodott ki a közigazgatásfejlődés új szakaszában, a neoweberi állam, a Joined-up Government, valamint a New Public Governance. Ezek közül leginkább a Joined-up Government felfogásába és kevésbé a neoweberi államfejlődésbe illeszthető a hálózati kormányzás, abban az értelemben, hogy az feltételezi a többszintű kormányzás struktúráját. A poszt-NPM doktrína nem jelenti a NPM teljes tagadását, bizonyos szempontból ráépít, más szempontból azzal ellentétes követelményeket támaszt. Lényege szerint a bizalmon és együttműködésen alapuló közigazgatási kultúrát részesíti előnyben (Rosta 2015).

A Joined-up Government (JUG) irányzat, amit egyes szerzők azonosítanak a Post-New-Public Managementtel, hangsúlyozza a szervezeti határokat átlépő hálózatok fontosságát, melyek a közszféra működésének eredményességét garantálni tudják (Christensen-Laegreid, 2007). Ez az irányzat nem tagadja az erős állam létét, mivel a központosítás értelmét a koordináció működtetése és a szükséges kapacitások létrehozása feltételének tartja. Egyébként az integrációra irányuló karaktere igényli a vertikális és horizontális koordinációt, ami a közpolitikai szemléletnek is sajátja.

A JUG az állami és nem állami aktorok együttműködését tartja fontosnak, akik a közszféra hálózatai formájában kooperálnak. Rosta (2015) felosztásában a technokratikus koordinációs eszközök körében – többek között – a stratégiai dokumentumok közös kialakítása, a strukturális koordinációs eszközök körében a szektorok határait átlépő bizottságok felállítása jelenik meg. E megkülönböztető karakterisztikus jegyek azonosíthatók a közpolitika-formálás új területi tervezési módszertanával éppúgy, mint a városi térségek új kormányzási gyakorlatával.

Írország egyik példája annak, hogy a 2008-at követő gazdasági válságból történt kilábalás során a közigazgatás modernizálását a Joined-up Government szellemében hajtották végre, ahol a governance fokozása keretében az ágazati közszolgáltatásokra vonatkozóan stratégiai menetrend (Agenda) kiadására került sor, a problémák kezelésére a hálózati nézőpontot alkalmazták, a közszolgáltatások minőségére helyezték a hangsúlyt, és kapcsolatot hoztak létre a különféle közszolgáltatás-szervezési tevékenységek között. A kritikák a vertikális koordináció gyengeségét érintették szemben a sikeres horizontális integrációval (MacCarthaigh–Boyle, 2011).

Tehát a fejlett demokráciák esetében a közpolitika-alkotás és szolgáltatásnyújtás növekvő mértékben a governance keretei között történik, ahol a helyi közügyekben hozott döntések egy része állami ügynökségek alkotta hálózatokban (multi-agency network) születik meg. Ezek a jogalkotó által megállapított klasszikus közigazgatási ha-

tárokat keresztezik vertikálisan és horizontálisan; egyidejűleg áthidalják a köz- és magánszféra kettéosztottságát, s a szakmai határok átlépésére ösztönöztek (Denters 2011). Nálunk a szakirodalom arra hívja fel a figyelmet, hogy míg a NPM az államigazgatás óriásszervezeteinek feldarabolódását hozta magával, addig a poszt-NPM-reformok az ismételt integráció felé mutatnak a minisztériumok alatti hierarchiaszinten (Hajnal–Vida 2017).<sup>3</sup>

Hasonló szimptóma észlelhető a középszinten is a kormányhivatali mega-apparátusok kiépítésében, melyek a beintegrált dekoncentrált szervek teljes szervezeti integrációját eredményezték. A 2015-ben végrehajtott szabályozási korrekció a járási hivatalok szervezeti önállóságának minimumát is felszámolta, továbbá a korábbi dekoncentrált szervekre emlékeztető szakigazgatási szerveket főosztályokká és osztályokká transzformálta. Az államigazgatás horizontális bővítése a kormányzati kapacitásnövelésen és a belső integráció erősítésén keresztül a középszint teljes bekebelezése felé mutat. Hiszen mára megyei-járási szinten egyetlen hivatal működik megyénként, amely lépés a területi szintű ágazati politikák lehetőségét is felszámolta. Barta (2015) megfogalmazásában a területi kormányhivatalok az újradefiniált középszint gravitációs központjaivá váltak, miközben a szervezetközi koordináció jelentőségét veszítette. A hatékony állam vízióját a költségmegtakarítással azonosító modellben az állam kevesebb szervezettel takarékosabban szándékozik megoldani a feladatait, ám 2011 óta ezt ténybelileg a szervezeti intézkedésekre vonatkozó hatásvizsgálat nem igazolja.

A vélemények általában megegyeznek a tekintetben, hogy a posztszocialista országok túl korán és nem megfelelő kondíciók közepette alkalmazták az új közmenedzsment módszereit. Ez azzal is magyarázható, hogy ebben az államcsoportban a weberi bürokratikus állam kiépítése sem valósult meg a maga teljességében, ami hozzájárult a NPM kedvezőtlen hatásaihoz (Jenei 2009, G. Fodor–Stumpf 2009). Magyarországon ez a körülmény döntő jelentőségű volt a széles felelősségű önkormányzati rendszer feladásáról szóló döntés meghozatalában, hiszen legfőképp az önkormányzati szektorban érvényesült a túlhajtott kiszerveződés.

A közösségi tulajdonban lévő szervezetek is lehetnek versenyképesek a magánvállalkozásokkal szemben, ha ennek szabályozási környezetét létrehozza az állam. Hazai viszonylatban a rendszerváltás után az új közmenedzsment-módszerek alkalmazása a közigazgatás felkészítése nélkül ment végbe, mert az állam nem alakította ki a közfunkciók, közszolgáltatások kiszervezéséhez szükséges garanciális szabályokat, amelyek a privatizáció különféle formáit a közszféra kontrollja alatt tudták volna tartani (Jenei 2009, Horváth M. 2005). A NPM pedig döntő részben a közszektor gyengítését hozta magával a feladatok tömeges kiszervezése, továbbá a rossz emlékeket idéző PPP-beruházások révén. A közmenedzsment hazai felfogása nem felelt meg sem a transzparencia, sem az elszámoltathatóság elvének, ami jelentős hatékonysági deficittel párosult. A hiteles képhez hozzátartozik, hogy az NPM magyarországi alkalmazására erőteljes külső hatás alatt került sor, ugyanis az OECD SIGMA programok részéről, valamint az EU-hoz történt csatlakozás folyamatában megjelent adaptációs nyomás szerepet játszott az NPM éretlen viszonyok közötti bevezetésében. Ezek a körülmények pedig cezúrát eredményeztek a közigazgatás 1990 óta tartó fejlődési pályáján, ami 2011-ben a NPM teljes tagadásához vezetett a közigazgatás új intézményi architektúrájának kialakítása során.

<sup>3</sup> Szerzők definíciója szerint a magyar intézményi környezetben az ügynökség típusú szervezetek fogalma a központi kormányzat végrehajtó ágának minisztériumok alatti hierarchiaszintjén található, költségvetési szervi formában, országos illetékességgel működő kormányzati szervezetek összességét fedi le. Ezek – többek között – tovább oszthatók közintézeti típusú közszolgáltatást nyújtó és közhatalmat gyakorló nem közszolgáltató szervezetekre (Hajnal–Vida 2017, 24.). Tehát itt a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervekről van szó.

A közigazgatás jelenlegi, permanens reformfolyamatában ezenközben Jenei arra figyelmeztet, hogy a magyar közigazgatás fejlődési ívében valójában olyan korrekcióra lenne szükség, amely segítené a félbemaradt weberi bürokráciamodell kiteljesedését, mivel abban „...az állami működés formális racionalitása nem pénzbeleni kalkulációt, hanem korrekt kalkulációt jelent, ami a társadalmi célok elérésén mérhető” (Jenei 2016, 45.). Egy ország versenyképessége ugyanis a tudásintenzív gazdaság szakaszában, különösen a 21. században a közintézmények működési hatékonyságában gyökerezik. Azonban az az etatista állammodell, amely 2011 óta fokozatosan bontakozik ki, bürokratikus felépítményében a közpolitika-alkotást, illetve -tervezést és annak megvalósítását szervezetileg centralizálja, nem használja ki a társadalmi részvételben és decentralizációban rejlő erőforrásokat. Ezzel sajnálatos módon ellene hat a hatékonyan működő állam céljának. Ennek tényszerű megnyilvánulásait kutatásunk eredményeivel szeretnénk igazolni.

## 2.2. A „GOVERNANCE” FOGALMI MEGKÖZELÍTÉSE

A „governance” fogalom mintegy fél évszázada terjedt el a politikatudományi elemzésekben, és a politikai kormányzás hagyományos fogalma, amely a képviselői demokrácia sajátja (government), mellé lépett (Ágh 2011). Ezzel utat nyitott a kormányzáselmélet új paradigmája számára, amely kifejezi a modern államokban a politikai intézményekben és a társadalom szabályozását érintő eljárások szintjén bekövetkezett módosulásokat. Eleinte a governance-t a kormányzás folyamatának leírására használták, szemben a kormányzat (government, die Regierung stb.) klasszikus fogalmával, majd a 20. század utolsó két évtizedében kétféle értelmet nyert:

- Egyfelől társadalomelméleti összefüggésben használják arra, hogy leírják a társadalmi tevékenységek koordinációjának különféle formáit, ilyenformán gyűjtőfogalom.
- Másfelől nemzetközi és nemzeti kontextusban a nem hierarchikus és nem kizárólagosan állami szabályozás megjelölésére használatos (Maynz 2003, 66).

A governance-irodalommal foglalkozó iskolák egyébként különbséget tesznek a kormányzás jól elkülönülő típusai között:

- Corporate governance (felelős vállalatirányítás), amely valamely szervezet vezetésének és elszámoltathatóságának biztosításához szükséges belső rendszerrel és folyamatokkal foglalkozik (Frey 2003).
- Good governance, mely a politikai, társadalmi és adminisztratív kormányzás normatív modelljeit jelenti többnyire a szupranacionális szervezetek kezdeményezésében, mint például a Világbank, Valutaalap, OECD. Ezen felül a közforrások piaci szemléletű elosztását is számonkéri.
- Public governance, amelyet Osborne (2010, 6–7.) öt, egymástól elhatárolható ágra bontott, amelyek közül hármat emelünk ki:
  - Közpolitikai kormányzás (public policy governance) – a politikai elit és a hálózatok interakcióit érinti azért, hogy a közpolitikai ciklust létrehozzák és irányítsák.
  - Adminisztratív kormányzás (governance) – a közigazgatás hatékony működését érinti és újrapozicionálását korunk államának komplex működésében. Tulajdonképpen általános helyettesítő fogalomként használják korunkban a közpolitikák megvalósításának és a közszolgáltatások nyújtásának gyakorlatában.
  - Hálózati kormányzás (network governance) – az öngazgató szervezetközi hálózatok, amelyek funkciója, hogy akár a kormányzattal együtt, akár nélküle biztosítsák a közszolgáltatásokat. Szemben a közpolitikai hálózatokkal, ezek feladataiba beletartozik a közpolitika megvalósítása is és a közszolgáltatás-nyújtás.



A public governance, s ily módon a governance-elmélet a plurális és pluralista államra alapoz, és alternatív diskurzust kínál, következésképpen egy, a PA-tól és a NPM-től elkülönülő rezsimet alkot, saját jogán. Az NPG gyökerei az intézményi és hálózati elméletekben (institutional and network theory) találhatóak. *Lényege a plurális állam, amelyben az egymással függő viszonyban lévő sokféle szereplő járul hozzá a közszolgáltatások biztosításához, továbbá a pluralista állam, ahol a sokszereplős (multiple) eljárás során formálódik a közpolitika* (Osborn 2010). Eszerint a pluralitásnak e két formája a szervezetközi kapcsolatokra és a kormányzás folyamataira összpontosít, és a közszolgáltatás hatékonyságát és eredményét hangsúlyozza, miközben a szervezeti környezet hatása alatt áll. A forráselosztás központi mechanizmusa a szervezetközi hálózaton keresztül működik. Hozzá kell tenni, hogy ezekben a hálózatokban a résztvevők által képviselt értékek gyakran divergálnak, ezért versenyben állhatnak egymással.

Osborne (2010) megfogalmazásában a public governance a 21. század tartalmilag komplex és szereplőit tekintve fragmentált közpolitika megvalósítási folyamatát és közszolgáltatás-szervezését igyekszik leképezni. Igazi kihívást jelent, hogy a közpolitikai problémák szempontjából eltérő értékekkel és különböző célokkal rendelkező aktorok vesznek részt a kormányzásban. Alapvető kérdés e vonatkozásban, hogy miként kapcsolódik az állam és a társadalom a hálózatokhoz, az interakciók milyen szabályok mentén tehetők kiszámíthatóvá, továbbá döntő kritérium, hogy világos intézményi kereteket rögzítsenek.

A governance legáltalánosabban a közszeaktor szereplői és a kívülről jövő, az üzleti és a civil szféra közötti kapcsolódást ragadja meg. A hálózat először is belső saját kultúráját és működésének belső módozatait kívánja létrehozni. Következő lépésben az új szervezet vagy hálózat arra törekszik, hogy megalapozza hatékony kapcsolatát politikai környezetével, minthogy igényli a kormányzásban betöltött szerepének legitimitását. Saját legitimitáció hiányában szüksége van a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetekre, ezért egyértelmű, hogy a hálózatokban részt vevő állami, illetve önkormányzati szereplőknek vezető pozícióban kell lenniük (Frey 2003). A governance lényege az interakciókban van, így feltételezzük, hogy a releváns intézményi környezetet más intézmények szolgáltatják, azaz a formális intézmények léte kijelöli a társadalmi intézmények akcióinak határait és megfordítva.

Az is tény, hogy azokban a társadalmakban, amelyekben élnek korporatista hagyományok, és az érdekközvetítésnek kialakultak pluralista formái, sokkal egyszerűbb a helyzet, a hálózatoknak a közszeaktor működésébe történő bevonása inkább természetes jelenség, mint a paternalista és hierarchikusan felépülő társadalmakban (Peters 1999). Amennyiben a kormányzó szervezetek nyitottak a környezetükből érkező információkra, képesek lesznek hatékonyabb kormányzást megvalósítani – állítja Peters (1999).

Tehát a kormányzási koncepció célja olyan mechanizmusok megtalálása, amelyeken keresztül integrálni tudja a társadalmi szereplőket, enélkül nem jönnének létre a megfelelő kapacitások a kormányzáshoz. Tudjuk, hogy az intézmények számítanak. A governance a közérdekből történő célzott cselekvést jelenti, ahol közömbös, hogy magán vagy állami szereplőkről van-e szó.

Osborn és Gaebler (1992) véleménye szerint nem több vagy kevesebb kormányra van szükségünk, hanem jobbra. Pontosabban: nekünk jobb kormányzásra van szükségünk, ami annyit tesz, hogy *kollektíven oldunk meg problémákat és kielégítjük a társadalom igényeit*. Ezért egy elavult intézményt kell megújítani, ami teljes mértékben összhangban van a népszuverenitás eszméjével. Amikor a kooperatív állam létrejöttét rögzítjük, azt mondhatjuk, hogy direkt demokratikus részvételi formák létrehozásának modern kísérletét is láthatjuk. A governance fogalmat nemzetállami keretek között tehát arra is használják, hogy leírják azokat a formákat, amelyek keretében az állam a politikai szabályozás és problémamegoldás folyamatába a civil társadalmi szereplők részvételét biztosítja a politikai rendszer minden szintjén, a lokálistól a központi szintig (Maynz 2004). Ebben az értelemben részvételi kormányzási, illetve demokratikus tartalmat is hordoz.



Egyébként közszolgáltatásokat ki szokás szervezni a privát vagy a civil szférába, azonban a governance nem szervezhető ki, legfeljebb egyes irányítási funkciók (Hughes 2011). Hughes amellet is érvel, hogy a gazdasági szférában használatos menedzsmentet nem lehet közvetlenül átvinni és alkalmazni a közszférában, mivel ez utóbbinak nagyobb az értéktartalma. A hatékonyság és gazdaságosság követelményét lehet érvényesíteni, de egyidejűleg meg kell felelni a törvényesség és legitimitáció kritériumainak, a társadalmi igazságosság és a jogegyenlőség elveinek. Ezért célszerű kitégítani a közmenedzsment fogalmát a governance fogalmáig, mert ez a koncepció nem korlátozódik a belső szervezetre és annak menedzselésére, hanem átfogja annak külső társadalmi-politikai környezetét is. Rhodes megfogalmazása szerint a hálózatok az igazgatás harmadik útját testesítik meg, minthogy a hagyományos formákat a piac és a hierarchia jelentik, míg új formaként a hálózatokat lehet megjelölni (Rhodes 1996, 653., idézi Hughes 2011).

Bár a hagyományos bürokratikus intézmények nehézkesek, mégis megvan a kellő kapacitásuk, hogy a közpolitikai döntéseket meghozzák, hiszen a képviseleti demokrácia sajátos szabályai, mint a többségi elv és különféle alkotmányos szabályok ezt segítik. E mechanizmusok azonban csak a döntések létrejöttét garantálják, nem pedig azok minőségét. Ezzel szemben, amikor hálózatok hoznak döntést, a szereplők közötti alkufolyamatnak kell elvezetnie a konszenzus létrejöttéhez, ami azt eredményezheti, hogy a legalacsonyabb közös nevező szintjén jön létre a döntés (Scharpf 1988).

Mint tudjuk, a képviseleti demokrácia korlátozott lehetőségekkel rendelkezik ahhoz, hogy alkalmas legyen a közösségi igényeknek döntésekbe és intézkedésekbe történő transzformálására. A hálózatok mellett szól, hogy több szereplőt vonnak be a kormányzásba, és egyfajta folyamatosságot biztosítanak a résztvevők számára, nem pusztán a választások idején teszik lehetővé a társadalmi részvételt. Bár problémaként vethető fel, hogy nincs garancia arra, hogy a public governance jobban képes a társadalmi érdekeket megjeleníteni, mint a képviseleti demokrácia, illetve az érdekeket szélesebb módon csatornázza be (Osborne 2010).

A közszférában számos megbízó–ügynök (Prinzípál–Agent) viszony létezik, mert a közigazgatás alapvetően hierarchikusan működik. Ahhoz képest, „a public governance a szabályoknak az a teljessége, amely megengedi az állampolgárok számára, hogy az államot a preferenciáiknak megfelelően irányítsák” (Frey 2003, 453.). Az állampolgárok megválasztják önkormányzati képviselőiket és felhatalmazzák őket arra, hogy számukra közszolgáltatásokat biztosítsanak. Az önkormányzat megbízza a társulást, a társulás megbízza a nonprofit szervezetet és így tovább, mindez elvezet ahhoz, hogy az ellátási felelősségből már csak ellátásszervezési felelősség marad. Az üzleti szférából vett analógia szerint itt is problémát okoz, hogy a részvényesek helyzetéhez hasonlóan a megbízóknak sincs elegendő információjuk ahhoz, hogy az ügynököket, azaz a szolgáltatókat a kívánatos mértékben irányítsák. S azok ahelyett, hogy megfelelő teljesítményt nyújtanának, saját tagjaik jövedelmét növelik.

Az eddigiek abban összegezhetőek, hogy az utóbbi fél évszázadban tanúi vagyunk annak, hogy a közszférában a weberi állam, amely a 19. század utolsó harmadától az 1970-es évek végéig tartott, majd megjelent a New Public Management rezsím, amelynek hódító útja a 21. század elejéig tartott. Azóta beszélünk a New Public Governance-ról, amennyiben mindhárom fogalmon a közpolitikák formálását és megvalósítását, továbbá a közszolgáltatások nyújtását értjük (1. táblázat). Tényszerűen a plurális állam már megjelent a NPM-koncepcióval fémjelzett időszakban, amikor a szolgáltatásnyújtásba bekapcsolódott a non profit és az üzleti szektor. Az állam menedzsmentje a szervezetközi kapcsolatok kormányzását (governance) kapta feladatul. Témánk szempontjából a public governance-t úgy értelmezzük, mint ami átfogja a közpolitikák formálását és megvalósítását, továbbá a közszolgáltatás-nyújtást mint kollektív kormányzási tevékenységet. Nem szűkítjük le a fogalmat a közpolitika-elmélet által célzott közpolitikai ciklusra (vö. Gajduschek 2009).

Kulcsnézők	Elméleti gyökerek	Az állam természetete	Fókusz	Hangsúlyok	Erőforrás-elosztási mechanizmus	A szolgáltatási rendszer természetete	Értékalapja
Közigazgatás (PA)	Politikatudomány és közpolitika	Unitárius	A politikai rendszer	Politikaalkotás és megvalósítás	Hierarchia	Zárt	A közzféra ethosza
Új közmenedzsment (NPM)	A racionális választás elmélete és a menedzsment-tudományok	Szabályozó	A szervezet	A szervezeti erőforrások menedzsmentje és teljesítménye	A piac és a klasszikus vagy újklasszikus szerződések	Nyitott racionális	A verseny határfoka és a piac
New Public Governance (NPG)	Intézményi és hálózatelmélet	Plurális és pluralista	A szervezet és környezete	Tárgyalás az értékekről, szándékokról és kapcsolatokról	Hálózatok és relacionális szerződések	Nyitottan zárt	Diszperz és versengő

### 1. táblázat

## A NPG központi elemei összehasonlítva a közigazgatással és az új közmenedzsmenttel

Forrás: Osborn 2010, 10.

### 2.3. A VÁROK KORMÁNYZÁSÁRA HATÓ TÉNYEZŐK AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRBEN

Noha a tagállami közigazgatás szabályozása nem tartozik az Európai Unió hatáskörébe, a közösségi vívmányok alkalmazásában a tagországoknak együtt kell működniük, és ahhoz ki kell alakítaniuk a megfelelő közigazgatási kapacitásokat. Ezért a tagországok, s köztük Magyarország is folyamatosan ki van téve az EU felől jövő adaptációs elvárásnak, ami bizonyos közpolitikai elveknek, modelleknek, eszközöknek az átvételét jelenti. Párhuzamos folyamatként látni kell az Európai Közösség kormányzási reformját, amely az Európai Bizottság egykori elnökének, Romano Prodinak a nevéhez fűződött, és 1999-től indult útjára. Az ezzel összefüggésben kibocsátott, európai kormányzásról szóló Fehér könyv (*White Paper on European Governance*) (EC 2001) célját már úgy határozta meg, hogy az unió közösségi politikái nagyobb koherenciájának kialakításán keresztül a közösségi intézményrendszert kívánja közelebb vinni az uniós polgárokhoz. Az abban képviselt „jó kormányzás” irányzat érték- és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást. Vallja, hogy a társadalmi problémákat az állampolgárok és a társadalmi szervezetek bevonásával lehet eredményesen megoldani, ami egyúttal azt is magában foglalja, hogy *ösztönözni célszerű más szektorok képviselőit a közpolitikai döntések meghozatalában való szerepvállalásra*. Ezt is az állam, illetve a kormányzatok felelősségévé teszi. A hivatkozott Fehér könyv szerint az európai kormányzás öt alapelve a következő:

- nyitottság (openness),
- részvétel (participation),
- hatékonyság (effectiveness),
- elszámoltathatóság (accountability),
- koherencia (coherence).

A *White Paper on European Governance* (2001) alapvetően befolyásolta a *többszintű kormányzás* analitikai rendszerének kialakítását, mivel a többszintű kormányzást olyan rendszerként tételte, amelyben a politikaalkotás és -végrehajtás különböző kormányzati szintek és speciális célú helyi intézmények (magánjogi társaságok, önkormányzati társulások, határon átnyúló együttműködések, a köz- és magánszféra partnerségei) között oszlik meg. Továbbá irányt mutatott abban, hogy a politikáknak területi szemléletű integrációját mind horizontálisan, mind vertikálisan ajánlott megvalósítani. Ebben a struktúrában a legfelső, illetve a központi szint privilégiuma, hogy a működés általános céljait és standardjait megállapítsa. Lényegileg a többszintű kormányzás az a struktúra, amelyben a központi állam által előzetesen végrehajtott decentralizáció és devolúció útján szétszóródott kormányzási kompetenciákat, közpolitikai elemeket újra össze lehet kapcsolni. Tehát a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás között szoros összefüggést lehet látni.

A szubszidiaritás elve a maastrichti szerződésbe beépülve az EU intézményi dizájnjának magját alkotja. Kifejezi, hogy a szubszidiárius állam a nemzetet alkotó közösségek minden szintjét politikailag relevánsnak, konstitutívnek tartja a közpolitikai döntések alakítása szempontjából. Jogalkotási és programalkotási eszközökkel segítő, támogató (szubszidiárius) módon bevonja őket a kormányzásba. Az érintettek szempontjainak érvényesülése biztosítja a „jó kormányzást”, továbbá azt, hogy a politikai döntéshozás a közjóra irányuljon (Frivaldszky 2012).

Vitatható az a felfogás, mely szerint az unióban a szubszidiaritás szemlélete alapvetően formális és hatásköri jellegű lenne, míg az elv társadalomfilozófiai ereje leginkább a közösség identitásképző funkciójában, a közösségi autonómiában, sőt a részvételi demokrácia és a népszuverenitás megerősítésében lenne tetten érhető. Némi leegyszerűsítése az elv értelmezésének, miszerint míg az utóbbi lentről felfelé tekint, az unió intézményi szub-

szubidiaritás fogalma, a hatásköri koncepció fordított irányú, és a hatalmi centrumból, föntről indul (Orbán 2014). Véleményünk szerint ennél lényegesen többről van szó. Miután a szubsziaritás elvének érvényesítésében benne rejlik az együttműködésre vonatkozó állami ösztönzés, az alulról jövő kezdeményezések támogatása, a fentről lefelé építkezésnek és a bottom-up cselekvési irányoknak össze kell kapcsolódniuk és össze is kapcsolódnak az EU-n belül. Mint látni fogjuk, a városi térségek, városrégiók intézményesítésével összefüggésben az új területi identitás kialakítása, a participáció tipikus velejárói a kétszintű kormányzási modellnek, ahol a szubsziaritás elvének összetett érvényesülése tapasztalható.

A többszintű kormányzás (Multi-level governance, a továbbiakban MLG) paradigma kialakulásának hátterében nemcsak a részvételi demokrácia iránti igény húzódik meg, hanem az ágazati politikák differenciálódásának ténye is, ami fokozott koordinációs igényt támaszt keresztirányban. Bár a koordináció az államszervezet működési sajátja, annak fokozott és újszerű alkalmazását kényszerítette ki a gazdaság hálózatosodása és az integrált megoldások iránti igénye a tranzakciós költségek csökkentése okán. Ezekkel a tényekkel is összefügg a kohéziós politikán belül érzékelhető súlyponteltolódás, amely a területi különbségek pusztán kiegyenlítésétől elmozdult a versenyképességi politika javára.

Nincs módunk a városi kormányzást befolyásoló valamennyi uniós ajánlás áttekintésére, ezért azok közül talán a két legfontosabbat emeljük ki, amelyeknek a városokra nézve különös relevanciája van. A 2007-ben elfogadott *Lipce Charta* „A fenntartható európai városról”, több tekintetben fölhívta a figyelmet arra, hogy a területi kohézió olyan szempontok követését foglalja magában, amelyek kifejezetten a governance-metódus alkalmazása, vagyis a különféle szintek és szektorok közötti erőteljes együttműködés során érvényesíthetők, minthogy

- az endogén erőforrásokra támaszkodó fejlesztési modellre épül, amely alkalmas a társadalmi tőke erősítésére, mert bevonja a helyi és területi szereplőket;
- területi kapcsolatokat hoz létre a különböző helyek között, továbbá összekapcsolja a különféle szektorok szereplőit;
- reflektál az ágazati politikákra, hogy azoknak területi dimenziót kölcsönözzön és koordinálja azokat;
- egyensúlyt igyekszik létrehozni a gazdasági versenyképesség és a szabad piac hatásai között a méltányosság és a fenntarthatóság szempontjai szerint.

A charta értelmében a városoknak át kell venniük a területi kohézióért viselt felelősséget, mert a városok képezik a növekedési központokat és forrásai a növekedésnek, valamint az innovációnak. Ennek az integrált várospolitikai felel meg, amihez a központi fejlesztéspolitikai elemeket területi, szakmai és időbeli szempontból koordinálni szükséges (Lipce Charta 2007). Magyarország ennek az elvárásnak először a 2014-ben elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióval (2014) tett eleget, amivel a 9.2. fejezetben foglalkozunk.

A *Területi Agenda*, hátterében a Lipce Chartával – amely a fenntartható városfejlesztés dokumentuma – a területi irányítás új formáinak létrejöttét vizionálta a vidéki és a városi területek között. Azt ajánlotta, hogy az önkormányzatok egymástól kölcsönösen függő partnerként határozzák meg jövőjüket, amihez regionális és szubregionális fejlesztési stratégiák kidolgozását ajánlotta a város és vidék közötti partnerség létrehozásával. Ezt a megoldást mind a nagyvárosi régiókra, mind a kis- és közepes méretű városokkal jellemzett vidéki térségekre irányadónak tekintette. Ennek elengedhetetlen eszközeként jelölte meg az önkormányzatok részvételével működő önkéntes és egyenrangúságon alapuló társulásokat. Ösztönözte a városi régiók és a városok közötti hálózatépítést és többközpontú fejlesztést. A dokumentum értelmében a regionális központ szerepet betöltő városoknak egy többközpontú

struktúra elemeiként kellene együttműködniük, hogy segítsék a vidéki és periférikus térségeket a fejlődésben. Egyúttal a városoknak egész Európára kiterjedő módon innovatív hálózatokba szerveződését tartotta kívánatosnak. A dokumentumban a tagállamok kötelezettséget is vállaltak arra, hogy a 2007–2013 közötti időszakban az Agenda prioritásait, a stratégiai iránymutatások területi aspektusait érvényesítik nemzeti, regionális és helyi fejlesztéspolitikájukban (Territorial Agenda 2007). Ennek hatása fölismerhető nálunk a városfejlesztési stratégiára vonatkozó szabályozásnak az Építési törvénybe történt beépülésében.

Megállapítható, hogy az EU a kohéziós politikáján belül fokozatosan erősödik a városi szemlélet. Ennek manifesztációja volt az amszterdami szerződés elfogadása 2016-ban a városi ügyekért felelős miniszterek informális találkozásán, mely az úgynevezett *Urban Agendát* (városi menetrendet) foglalta megállapodásba (Urban Agenda 2016). A dokumentum szerves folytatása a „várospolitika” eddigi fejlődésének, amely döntő szerepet szán a kormányzás kérdésének. Az Agenda átfogó célja, hogy az eddigieknél is hatékonyabban valósuljon meg az integrált és koordinált szemlélet az uniós politikákban és a jogalkotásban, amivel hozzá kíván járulni a területi kohézióhoz és a városi térségeken belüli társadalmi-gazdasági szakadék csökkentéséhez.

Az Agenda újból megerősíti, hogy a területi kohézió szempontjából a területi kormányzásnak és a közpolitikai hálózatoknak kiemelt a jelentőségük, minek érdekében felhívja a figyelmet:

- a hatékony városi kormányzásra, beleértve az állampolgárok bevonását;
- az adminisztratív határokat átlépő kormányzásra és az önkormányzatok közötti együttműködések erősítésére – város–vidék, város–város, valamint határon átnyúló kontextusban;
- a stratégiai várostervezésre emberközpontú szemlélettel;
- a kis- és középvárosi térségek lehetőségeire;
- a megfelelő általános érdekű közszolgáltatások biztosítására stb.

Az Urban Agenda tehát a városoknak kulcsszerepet szán a lokális politikai irányításban; ösztönzi a hálózatok formálását és a tudáscserét a különféle méretű városok, továbbá a különböző kormányzási szintek között. Fontos üzenete számunkra is, hogy a városok maguk is, illetve a kormányok a városi térségeken keresztül sokat tehetnek a területi kohézió létrehozásáért.

# 3. A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉS ÉS A FUNKCIONÁLIS TEREK VISZONYA

## 3.1. A GOVERNANCE KÖVETKEZMÉNYEI, AVAGY A NEM ÁLLAMKÖZPONTÚ TÉRALAKÍTÁS NEMZETKÖZI TENDENCIÁJA

Célunk ebben a fejezetben, hogy a többszintű kormányzás paradigmájának keretei között bemutassuk a hálózati kormányzás területi hatását, az állami téralkotás, illetve -szabályozás szempontjából úgynevezett köztes vagy funkcionális terek jelentőségét és jellemzőit. Az elemzés tárgya az a jelenség, hogy az államok a közpolitikák alakítását megkísérik a gazdaság igényeit jobban kielégítő funkcionális területi egységek keretei között formálni, ezáltal némileg feladják a hierarchikus állam jellemzőit, és elfogadják az adminisztratív, illetve közigazgatási területbeosztást relativizáló új kormányzási struktúrákat. E folyamat szervesen illeszkedik abba az általános tendenciába, amely bizonyos közpolitikai területeken a közhatalommal való kormányzás mellé partnerségi-horizontális, együttműködésre épülő társadalomirányítási formákat helyez.

Tehát az elmúlt negyedszázadban Európa-szerte a kormányzás új formái felgyorsult terjedésének vagyunk tanúi, mely folyamat elsősorban a régi tagállamokra jellemző. A területi közösségek vagy éppen a kormányzó hálózatokban együttműködő aktorok különböző területi szinteken, sőt úgynevezett köztes szinteken olyan funkcionális téregységeket keletkeztetnek, amelyek végső esetben el is térnek az adott állam adminisztratív területbeosztásától. A köz-, az üzleti és a civil szektor képviselői együttműködve célozzák a társadalmi-gazdasági fejlődést, amit a kooperációkban részt vevő állami, önkormányzati szereplők is támogatnak. Mind többen vannak azon a véleményen, hogy bizonyos közpolitikai területeken szükségessé vált, hogy a nemzetállam feladja döntéshozási monopóliumát, és teret engedjen a különféle közpolitikai hálózatok működésének, minthogy a globalizált világ keretei között saját eszközei elégtelenek az állami funkciók eredményes és hatékony megoldásához.

Ennek a folyamatnak az elindítója és mozgatója talán az a tény, hogy a nemzetközi versenyképesség mélyen összefonódott a területi fejlődéssel. Míg minden hely fejlődési lehetőségekkel rendelkezik, vannak helyek, és ezek elsősorban a városok és régiók, amelyek jobb fejlődési pozícióval rendelkeznek. Emiatt fokozott figyelem irányul rájuk – mint a fejlődés „kollektív szereplőire” – uniós, nemzeti és szubnacionális szinten egyaránt (Atkinson–Rossignolo 2008).

Az állam gazdaságfejlesztő szerepe nyilvánul meg abban, hogy a funkcionális tereket konstruáló területi kormányzás fogalma is kitágult. Davoudi (2008) szerint a területi governance általános tárgya, hogy a lokális gazdaság számára kollektív versenyképes javakat kínáljon mint helyhez kötött erőforrásokat (tacit tudást, specifikus know-how-t, társadalmi és intézményi tőkét stb.). Összességében a különféle szereplőket szervező és koordináló folyamatnak tekinthető azért, hogy a területi tőkét fejlessze és létrehozza a területi kohéziót regionális és lokális szinteken.

Mivel bővíthető még a funkcionális terek koncepciója? Ha a kormányzás felől közelítünk, akkor ambivalens karakterére figyelhetünk fel, egyik oldalról elszakítja magát a közigazgatási térfelosztás egységeitől, másik oldalról mégis a területiség fölértékelése a lényege, a területi szemlélet nélkül nem létezik. Ugyanis Davoudi azt állítja, hogy a terület mintegy mátrixként viselkedik a területi kormányzási akciók számára. Ezeknek az akcióknak fel kell értékelnük a lokális specifikumokat, nem pusztán arról van szó, hogy azok helyben, lokális léptékben mennek végbe (Davoudi et al. 2008).

A környezeti feltételek megváltoztak, hiszen a világgazdaságban a régiók, városok a lokalitásból eredeztethető előnyökkel versenyeznek, a komparatív előnyök helyett kompetitív előnyökkel, tehát a helyspecifikus tényezőkkel. Minthogy a nemzetállamok területi egységei – akárcsak a vállalkozások – közvetlenül képesek a globális térbe kilépni, példának okáért városaiknak a nemzetközi városhálózat azonos hierarchiaszinten lévő városaival kell versenyezniük a tökevonzóképeség, az innovációs kapacitás, az élhető környezet, a munkaerő minősége stb. vonatkozásában. Ez pedig a területi és lokális szintek megerősítését követeli, illetve bizonyos esetekben autoritáshoz juttatásukat.

Az állam területi decentralizációját *Cappellin* (1997) ahhoz hasonlította, mint amikor egy vállalat annak ismeretében, hogy az értéklánc mentén bizonyos tevékenységei veszteségesek, externalizálja azokat, vagyis értékláncát ellaposítja, és az érintett funkciókat, termékeket, szolgáltatásokat a piacról megvásárolja, hogy költségelőnyhöz jusson és versenyképesebb legyen. Az utóbbiak érdekében tagjává válik vertikális és horizontális hálózatoknak, és kooperál. Ebből a gondolatmenetből asszociálhatunk a többszintű kormányzás mechanizmusára.

Már az 1990-es években kutatók amellet érveltek, hogy a piacorientált gazdaságpolitikának a funkcionális szubszidiaritáson, valamint a köz- és magánszféra kooperációján kell alapulnia. A döntéshozás decentralizálásának és a szubszidiaritás elvének nemcsak az állam és a szubnacionális területi egység közötti viszonylatban, hanem a területi egységek, valamint a köz- és magánszféra szereplői között is meg kell valósulnia. Ennek megfelelően az államok egy része felismerte, hogy a hierarchia elvén működő területhasználati tervezésről a súlypontnak a stratégiai típusú fejlesztési tervezés irányába szükséges eltolódnia, hogy a közpolitikai hálózatok megfelelő felhatalmazás birtokában egy optimális területi egységre megalkothassák fejlesztési stratégiájukat a gazdaságfejlesztésre fókuszálva. Következésképp a top-down és technokrata gazdasági tervezésnek ki kellett egészülnie a különféle aktorok tárgyalási folyamatának eredményeként létrejövő és az aktuális szakpolitikákat integráló közös stratégiaalkotással.

### **3.2. A HÁLÓZATI KORMÁNYZÁS ÉS A TERÜLETI TERVEZÉS MODERNIZÁCIÓJÁNAK KAPCSOLATA**

A 2008-as világgazdasági krízisen túljutva Európa nagyobbik felén újra fókuszba került a piaci logika, és a kormányok figyelme a gazdasági növekedés felé fordult. A szubnacionális szinteket a versenyképességi lokalizmus jellemzi. Az állam a korábbi jóléti funkciói és a piac megfékezésére irányuló törekvései helyett a piac működésének elősegítésében találja meg a szerepét. Ezzel összefügg, hogy a területhasználati tervezés piacot támogató felfogását felváltotta az új növekedésorientált tervezési szemlélet, a stratégiai tervezés kormányzáskénti értelmezése (Allmendinger et al. 2015). Egyébiránt a tervezés olyan nyomás alá került, hogy az legyen átláthatóbb, számonkérhető és érzékeny a sokszínű köz elvárásai iránt.



Tehát az utóbbi két évtizedben megfigyelhető egy olyan változás, amely a hierarchikus, állami fennhatóság alatt folyó, formalizált és átfogó jellegű tervezési tevékenységet, az adminisztratív határokhoz igazodó hagyományos területhasználati tervezést érinti. Elsősorban a fejlett gazdaságokban megszűnt e tervezés kizárólagossága, mert annak kiegészítéseképpen utat tört magának a közszférában az üzleti szférától átvett stratégiai típusú tervezés, aminek következtében megjelent az úgynevezett funkcionális téregységekben a hálózati kormányzás eszközével folyó területi tervezés (spatial planning). Ez azt is jelenti, hogy az állam valamelyest visszavonult a tervezéstől. Mind több uniós tagállam azért, hogy hozzásegítse területi egységeit, térségeit (agglomerációk, városrégiók, határon átnyúló régiók stb.) a nemzetközi versenyképességhez, a közigazgatási térstruktúrákhoz képest „köztes szintek”, vagyis funkcionális terek számára ad speciális tervezési jogosultságot (Somlyódyné Pfeil 2014).

A területi tervezés eredetéről (spatial planning) azt tartják, hogy egy kontinentális európai koncepció, amelynek különféle elméleti alapjai vannak (Faragó 2005), mivel kapcsolatban áll a relacionális földrajzzal, a szervezet-szociológiával, az intézményi kapacitásépítéssel és a diskurzuselemzéssel. A területi tervezésnek – az előzményét jelentő területhasználati tervezéssel összehasonlítva – számos megkülönböztető ismertetőjegye azonosítható be:

- hosszú távú stratégiai jövőkép kimunkálására ösztönöz,
- az ágazatok tervei és tevékenységei között integrációt hoz létre,
- a fenntartható fejlődés szemléletét követi,
- kiépíti a stakeholderek (érintettek) és a közszféra közötti kapcsolatot, elősegítve elkötelezettségüket a közös fejlesztések iránt (Allmendiger–Houghton 2010).

Az ekként megszülető informális tervezési stratégiák képesek gyors válaszokat adni a kihívásokra, szemben a hierarchikus állam keretei között szabályozott, hosszadalmas tervezési eljárás során készített tervekkel. Magát e tervezési metódust illeti Faludi a lágy területi tervezés („soft spatial planning”) elnevezéssel (Faludi 2010). Nyilvánvalóan a tervezési tevékenység nem az egyetlen módja a képlékeny terek létrejöttének, hasonlóképpen környezetvédelmi kérdések vagy a határon átnyúló régiók problémáinak megoldása is keletkeztetheti őket. Ebbe a fogalmi körbe sorolható az interkommunális együttműködés is, amikor az önkormányzatok kompetenciájukat delegálják egy olyan társulásra, amelynek illetékességi területe eltér az alsó- és felső-középszint közigazgatási határaitól.

A stratégiai típusú területi tervezés hidakat épít a divergáló érdekek között, ezért lényegét tekintve pozitív és progresszív jelleggel bír. Politikai eszközként viselkedik, amelynek a normatív jellege problematikus, hiszen elsődlegesen nem ágyazódik be a képviselői demokrácia mechanizmusába. Lényeges, hogy akik részt vesznek az új funkcionális terek létrehozó hálózatokban, szelektíven kiválasztottak lehetnek tematikai és területi szemszögből, még akkor is, ha több önkormányzat, területi szerv, a magán- és civil szféra kooperáló szereplőiből formálódnak.

Másodlagosan azonban a területi tervezés – a többszintű kormányzás keretei között – a politikai szférán túlmutató módon képes a tervezés legitimitációját újjólag létrehozni. A jogi kötőerővel bíró állami tervezési eljárással párhuzamosan létesít egy olyan kommunikációs teret, amelyben artikulálódnak a fejlődést támogató és ellenző érdekek, s konfliktuskezelésre való képessége folytán alternatív lehetőséget tud felkínálni a konszenzuson alapuló döntéshozáshoz. *A területi tervezés egy modernizációs kísérletet is kifejez, amelynek nélkülözhetetlen feltétele az állam devolúciós vagy decentralizációs szándéka.*

A területi tervezés megjelenését megelőzték az Európa-szerte lezajlott területi reformok. Ezek tendenciájukat tekintve a decentralizáció irányába mutatnak, aminek tárgya legtöbb esetben a terület és a funkció összhangjának megteremtése volt, amihez a szubnacionális és lokális téregységek kompetenciáit, vagy legalábbis mozgásterét



ki kellett tágítani (Józsa 2015). Az államok mind funkcionálisan, mind földrajzi értelemben újraformálták (state restructuring, rescaling) a területi szerkezetüket. Ezt nevezik első lépésnek, a második lépést az új kormányzási reform mint politikai stratégia alkotja (Herschel–Newman 2002, Brenner 2003).

A decentralizáció következtében egyrészt átalakultak az államhatalmi jelleggel folyó tervezés formális téregységei – számuk növekedett –, amelyeket kiegészítenek a stratégiai típusú területi tervezés által generált új, homályos és rugalmas határokkal megadható funkcionális terek. Jessop véleménye szerint a területi tervezés a metagovernance részét képezi, a kormányzás kormányzását valósítja meg (Jessop 2003).

Az állami térfelosztás szempontjából köztes szintek kiemelése és tervezési felhatalmazása nem államközpontrú térszemléletet testesít meg. Ennek magyarázata, hogy hosszabb ideje szembesülünk azzal, hogy az a térstruktúra, amin a képviselői demokrácia felépül, és amelyet az állam szabályozó hatalma évtizedekkel, vagy akár évszázadokkal ezelőtt létrehozott, ma már sok esetben merevnek, rugalmatlannak hat. Számos esetben akadály a társadalmi-gazdasági problémák eredményes és hatékony megoldásának. Az emberek mindennapi mozgása által kirajzolt ingázási övezetek vagy az üzleti szférában létrejövő hálózatok nem esnek egybe az állam klasszikus területi egységeinek határaival. Másfelől nemcsak az adminisztratív határok rugalmatlanságával kapcsolatban merülnek fel gondok, hanem a helyi-területi önkormányzatok méretét és fragmentáltságát illetően is. Az úgynevezett túlszorduló hatások okozta károk adott esetben csak nagyobb téregységek kialakításával küszöbölhetők ki.

Az üzleti és a civil társadalom szereplői közös célok mentén együtt akarnak működni az önkormányzatokkal, mert az általuk végzett tevékenységeknek nagy a koordinációs igénye, ezért hajlandók a konszenzuskötésre. E közpolitikai hálózatok az állam működésére is hatnak, az integrált szemlélet alkalmazására és hatékonyabb tevékenységre készítetik, mert különösen érdekeltek a tranzakciós költségek csökkentésében. Ezek a hálózati csoportok az integrált és közös szakpolitika-alkotás hajtóerőinek is tekinthetők, pozitív tulajdonságuk, hogy képesek a politikák végrehajtása során legyőzni a bürokratikus lassúságot (Faludi 2010).

Max Weber óta ismerjük, hogy a szervezet két alaptípusa a hierarchia és a társulás, míg az előbbi a parancsot és az engedelmességet fejezi ki, az utóbbi a koordináción alapuló mellérendeltségi viszonyokat. A modern államok azonban plurális demokráciaként működnek, tehát mind a hierarchikus, mind a horizontális elvre építenek. A plurális államban a hierarchikus elvnek különféle megnyilvánulási formái vannak, nem kizárólagosan az alá-fölérendeltség sorolható ebbe a körbe, mert *vannak olyan formái, amelyek mérsékelik a hierarchiát. Ide tartoznak a modern vezetés eszközei, a menedzsment-módszerek, valamint a tervezés és a terv megvalósítása útján történő vezetés* (Pernthaler 1986, 346–351.). A tervezés tekintetében mind egyöntetűbb a vélemény, hogy napjainkra kifejezetten kormányzási eszközzé vált, főbb jellemzőinek átalakulásán keresztül példászerűen bemutatható a közsférában a governmenttől a governance irányába való mozgás. Ezzel magyarázható, hogy a térformálásban kifejeződő másodlagos változások nemzetközi tendenciájának illusztrálása során a tervezés szabályozása és eljárásai a fókuszba kerülnek.

### 3.3. A FUNKCIONÁLIS VAGY MÁS NÉVEN „SOFT TEREK” KONCEPCIÓJA

A funkcionális vagy köztes terek kezelésére vonatkozó fogalomalkotás elvezetett a „soft spaces” (képlékeny terek) elnevezéshez (Benz 1994, Haughton–Allmendiger 2007, Faludi 2010). A fogalom kikristályosodásának előzménye a német szakirodalomban található meg (Benz 1994, Knieling et al. 2003), azonban az elnevezés azoktól az angol szerzőktől származik, akik a devolúció hatását vizsgálták az angol és ír tervezési gyakorlat során (Haughton–All-

mendinger 2007, 2010). A kutatók többsége azon az állásponton van, hogy a „lágyszerek” a hálózati kormányzásra jellemző stratégiai szemléletet fejezik ki, azaz az állami tervezés formalizált léptékével és jogi kötőerővel rendelkező szabályaival való szakításként értelmezhetők. S legitimációt igénylő társadalmi térképződmények valamely tervezési, fejlesztési, illetve tematizált céllal működnek együtt.

Angliában a korábbi brit munkáspárti kormány tervezési reformjának tapasztalataira épült a soft terек elméleti koncepciójának kidolgozása. Példaként említhető, hogy az angol tervezési gyakorlat alapján Allmendinger és Haughton (2010) a soft tervezési terек több típusát azonosította be. Így megkülönbözteti az alulról kezdeményezett funkcionális terекet – miután a formális állami tervezés téregységeit az állam lokális és regionális szinten átalakította, amelyek azonban nem alkalmasak a fejlesztési lehetőségek feltárására, és nem reflektálnak a funkcionális terекre. Következésképp a helyi kormányzatok területfejlesztési stratégiák megalkotását kezdeményezték eltérő területi léptékekben. Hozzáfűzhető, hogy az angol felfogás a „soft terек” kategóriájába tartozó városrégiókat hibrid bottom-up és top-down funkcionális terекnek tekinti, de a szemlélet számol top-down létesített funkcionális terekkel is, amelyeket a központi kormány bizonyos célból, például a lakáspiac és a munkába járás viszonyában hozhat létre. A rugalmas határokkal rendelkező képlékeny terек tehát nem kizárólagosan alulról kezdeményezhetők.

A funkcionális tér mint analitikai koncepció jól alkalmazható a regionalizáció megértésében is, minthogy mára egyértelművé vált, hogy a régiók, városrégiók és európai területi társulások nem kizárólag közigazgatási-adminisztratív reformokkal hozhatók létre. Nem szükséges feltétlenül átjárhatatlan és bebetonozott területi határokat kijelölni, ehelyett funkcionális téregységekként olyan folyamat manifesztaációi lehetnek, amelyek a társadalmilag konstruált identitást is leképezik. Miután az egyének és intézmények e térképződményeket napi tevékenységük, mozgásuk során reprodukálják, intézményesítésük – Passi és Zimmerbauer (2012) szerint – tágra értelmezett, formális, informális és diszkurzív módon történik. Nem véletlen, hogy városrégiók intézményesítése során külön figyelmet szoktak fordítani arra, hogy az alapul szolgáló városi térség lakosságának kialakuljon az új identitása.

Ezzel a gondolatmenettel visszajuthatunk oda, hogy új állami terек, helyek képződésének vagyunk tanúi, amelyeket a nemzetállamok decentralizációs, devolúciós folyamatai táplálnak azzal a céllal, hogy új, versenyképesebb térstruktúrát hozzanak létre. Ezért megoldandó feladat a gazdaság igényei szerint formált ternek a hierarchikus állami hatalmi szerkezethez való illesztése.

Az állam uralmi helyzeténél fogva ma is kizárólagosan dönt területi tagozódásáról, viszont mondhatjuk, hogy különféle bottom-up kezdeményezéseken, kormányzási struktúrákon keresztül kitágult az a szereplői kör, amely aktívan részt vesz a téralakításban, míg mások – az emberek többsége – csak „fogyasztják” és reprodukálják a tereket. Ez érvényes Európára is, ahol a terек lehatárolásában és tartalommal való megtöltésében jelentős pozíciójuknak betudhatóan politikusok, gazdasági aktorok, médiszakemberek és tudósok stb. vesznek részt (Paasi 2001, 13.).

Nyilvánvaló, hogy az állam a gyorsan változó környezetben ösztönzött arra, hogy újragondolja a térszervezést és a döntési központok elosztását. Ám ebben a viszonyban is – mint általában – a normatív állam, illetve a jog a statikus elem, míg az gazdasági áramlások alkotják a dinamikus elemet. A kettő illesztése végett gyakori, hogy a társadalmi cselekvés és a gazdasági tevékenységek bár *új funkcionális tereket hoznak létre, azok az egyes alapszintű közjogi téregységekből építkeznek egy más logika mentén*, hiszen a közjogi szereplők szükséges résztvevői a hálózatoknak.

A „soft terек” koncepciója innovatív gondolkodást vezet be, és úgy tekint a funkcionális terekre mint policy eszközökre, amelyek meg tudják könnyíteni az ágazatközi politikai koordinációt a stratégiai területi tervezés során (Walsh at al. 2012). Szakít a tradicionális bürokratikus tervezési eljárással, s a hatékonyságnövelés mellett jobban

illeszkedik az alapul fekvő társadalmi-gazdasági folyamatokhoz. Végül hozzátehetjük, hogy a koncepció egy olyan kísérlet, ahol az állam – a nemzetállam formális szerepének gyengülése miatt – vissza szeretné nyerni a területek feletti ellenőrzését (Allmendiger–Haughton 2010).

A képlékeny terekről mondtak tehát Walsh szerint a következőképp összegezhetők: *„A térnek egy különös típusáról van szó, amit a közsféra által irányított kormányzó aktorok konstruálta tudatos stratégia hoz létre annak érdekében, hogy egy olyan földrajzi térséget reprezentáljon, amely kívül esik a politikai-adminisztratív határokon és a nemzetállam belső területi tagozódásán”* (Walsh et al. 2012, 5.). Ezek után szinte magától értetődő, hogy a kormányzás téregységei megtöbbszörözödtek, már csak azért is, mert a képlékeny terek átfedésbe kerülhetnek egymással, ami az államközpontú térfelosztás során nem fordulhat elő. Ebből következően *e terek megjelenésének léptéke, illetve szintje lehet* (Allmendiger et al. 2015, 4.)

- európai,
- makro-regionális,
- szubnacionális,
- nagyvárosi/városrégiós
- lokális/szupralokális szint.

Ami a gyakorlatot illeti, az EU kohéziós politikája keretében hosszú ideje ösztönzött határon átnyúló interregionális és transznacionális együttműködések következtében értelemszerűen létesülnek azok a funkcionális térképződmények, amelyek határait az együttműködésben résztvevők jelölik ki. A területi együttműködést célul tűző kohéziós politika és annak eszközéül szolgáló INTERREG-program számos makrorégió életre hívását eredményezte. Megemlíthető a Duna Stratégia léte, a Felső-Rajna Trinacionális Metropolisz Régió a svájci–német–francia határháromszögben, a Randstad régió Hollandiában és folytatható a sor. A másik végponton a lokális szereplők stratégiai kooperációját találjuk. E vonatkozásban az unió számos tagországában sikeres LEADER-programja keretében szervezett helyi akciócsoportok és az általuk elfogadott stratégiák is a hálózati kormányzás megnyilvánulásai. Hasonlóképp a hazai gyakorlatban is alkalmazott foglalkoztatási paktumokat és az úgynevezett közösségvezérelt helyi fejlesztéseket, illetve azok akciócsoportjait is egyfajta kormányzási eszköznek lehet tekinteni.

Végző soron azt is mondhatjuk, hogy az állami hatalomnak a szubszidiaritás elve mentén történt szétesztása megteremtette az intézményes feltételeit annak, hogy eltérő lokális agendák jöjjenek létre, amelyek alkalmasak arra, hogy növeljék az országok versenyképességét.

### **3.3.1. A többszintű kormányzás jelentősége a funkcionális terek kezelésében**

Témánk szempontjából alapvető kérdés, hogy a hálózati kormányzás problematikáját az állam hogyan tudja kezelni. Az adminisztratív szempontból rugalmas kormányzásnak ugyanis alkalmasnak kell lennie a funkcionális területek menedzselésére, továbbá az államnak meg kell őriznie befolyását a területi egységei fölött, miközben célszerű engednie a hálózati kormányzásban részt vevő szereplők hozzájárulását a kiegyensúlyozott és koordinált területi fejlődéshez.

Ennek megoldását a többszintű kormányzás (multi-level territorial governance, MLG) fogalma képes szolgáltatni, amely az ezredforduló idején megjelent a kohéziós politikai diskurzusban, és a területileg rugalmas döntésho-

zási mechanizmusra fókuszál. A Régiók Bizottságának „fehér könyve” (White Paper on MLG 2009) azt mondja, hogy a többszintű kormányzás a tagállamok, a lokális és regionális hatóságok koordinált akciója, partnerségen alapul, és célja az unió szakpolitikáinak felvázolása és megvalósítása. Végző soron a koherens és integrált akciók és megoldások létrejöttének feltételrendszerét szolgáltatja.

Jessop szerint „[a] kormányzási képesség az egymástól függő erők hatékony koordinációján múlik, az államon belül és azon túl” (Jessop 2003, 101.). Vagyis ebben az értelemben a governance a szektorális politikák, a területi szintek és a köz- és nem közszereplők közötti horizontális koordinációt megvalósító eljárás, amely rugalmas partnerségen és a résztvevők önkéntességén alapul (Kaiser 2014, 85.). Ez a kiindulópontja a többszintű kormányzásnak, ami analitikai keretül szolgál az európai integráció megértéséhez, s a koordinációt és partnerséget mind horizontális, mind vertikális ágon hangsúlyozza. Az EU mint többszintű rendszer működik, amelyben a *kompetenciák a különböző szintekhez telepítettek, azonban a különböző szinteknek egy közös akaratképzési eljáráshoz kell kapcsolódnuk, amelynek módozatát a szupranacionális, valamint a nemzetállami szint határozza meg* (Jachtenfuchs–Kohler-Koch 2004).

A többszintű kormányzás modelljét még korábban az Európai Közösség számára Marks javasolta, és a későbbiekben annak kidolgozásában is részt vett (Marks 1992). A koncepció alternatívát kínált az európai integráció államcentrikus felfogásához képest, hiszen olyan politikaalkotási folyamatot vázol fel, amelyben az autoritás és a politikacsinálásra irányuló befolyás megoszlik a kormányzás sok szintje között. Ennek következtében az MLG-nek három meghatározó jellemzője összegezhető (Faludi 2012):

- az autoritás dinamikus szétszóródása (a döntéshozási kompetenciák megosztottak a különböző szintek szereplői között);
- nem hierarchikus intézményi építkezés (a szereplők és a politikai küzdőtér nem hierarchikusan berendezett);
- nem többségi tárgyalási szisztéma (az államon belüli konszenzuális vagy nem többségi döntéshozás, ami folyamatos és széles körű tárgyalási eljárást feltételez).

A többszintű kormányzás megértéséhez tudnunk kell, hogy az a decentralizáció következménye. A két elv egymástól nem elválasztható, mivel a többszintű kormányzás a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt, míg a szubszidiaritás a különböző hatalmi szintek közötti hatáskörmegosztással függ össze (Soós 2010).

A többszintű kormányzás lényegének feltárásában Marks és Hooghe (2004) széles körben ismert tipológiája döntő jelentőségű. Ők a többszintű kormányzásnak két típusát különböztetik meg. Az első típus alatt a hatalom föderális vagy klasszikus eloszlásának rendszerét értjük, amikor a kompetenciák korlátozott számú és egymást nem átfedő kormányzat között oszlanak meg, ezek mindegyike az adott terület vonatkozásában általános és kizárólagos felhatalmazással rendelkezik, illetve a governance a közöttük zajló interakciókat foglalja össze. Ezzel leírható a decentralizált államok működési elve, amelyben a formális hatalom szétszóródott a szupranacionális és a szubnacionális, továbbá lokális szintek irányába.

Pozitív hozadéka abban van, hogy összefogja és kihasználja azokat az erőket, amelyek relevánsak az integrált megközelítés és a koherens megoldások érvényre juttatásában (Faludi 2012). A decentralizált államberendezkedés esetében a nemzeti kormányok mellett a szubnacionális hatóságok is képesek saját szakpolitikájukat kidolgozni területi adottságaiknak megfelelően, s az MLG dinamikus szemlélete lehetővé teszi területi tőkéjük maximális kihasználását a kiegyensúlyozott fejlődés érdekében (Davoudi et al. 2008). Ez azt is jelenti, hogy a szubnacionális kormányok mobilizálódtak, új cselekvési arénához jutottak igényeik érvényre juttatásához, miközben a nemzetállamok megtartották ellenőrző hatalmukat felettük.

Emellett az MLG lényegéhez hozzátartozik, hogy a tagállamok ne sajátítsák ki a közpolitika-alkotást, hanem a döntéshozási kompetenciák legyenek megosztva a területi szintek különböző szereplői között, és a kollektív döntéshozás lehetősége szélesedjen ki. Innentől kezdve a tagállami szint nem kizárólagos tényezője a döntéshozási eljárásoknak.

A governance-koncepció sajátos jegye a nem kormányzati szereplők bevonásának igénye. Míg a területi illetékesség fogalma stabil, addig a politikaformálásra vonatkozó kompetenciák rugalmasan tudnak mozogni, mivel az a területi lépték, amelyben működnek, változhat a társadalom funkcionális igényének megfelelően. Ily módon az európai governance nem egy állandó séma, hanem időszakonként és közpolitikai területenként is változik. Erre reflektál Marks and Hooghe (2004, 17.) második típusú MLG-fogalma, amely abban is különbözik az elsőtől, hogy míg az elsőben csak átfedésmentes területi entitásokat, illetve azok adott területhez kötött kompetenciáit tűri meg, *addig a hálózati kormányzásban valamely problémához, projekthez igazítottan egymást átlapoló módon is működhetnek kormányzó hálózatok.*

Faludi (2012) amellett, hogy elfogadja a szerzőpáros elméletét, kritizálja is, mert az kifejezetten a kormányzati szintek közötti kapcsolatokra koncentrál. Álláspontja szerint az I. típus valójában nem minősíti a kormányzást, hanem a „multi-level government”-et (a bürokratikus kormányzást) írja le. Míg a II. típus, mely felfogásában feladja a hierarchikus rendet, nem is annyira multi-level, hanem a kormányzás diffúz formáira utal. Faludi a kormányzási típusok különbözőségét a bennük rejlő területiség eltérő fogalmából vezeti le. Azaz először is a terület lehet valami előre meghatározott, fixált, másodsor feltételezhetjük róla, hogy egy társadalmi konstrukció. Vagyis a multi-level és a földrajzilag rugalmas területi governance képes menedzselni a funkcionális területeket, ami a szubszidiaritás elve mentén biztosítja a helyi, regionális, nemzeti és uniós szereplők területi szempontú integrációját (vö. Territorial Agenda 2020).

A nem EU-tag, föderális államberendezkedésű Svájc példája kiválóan illusztrálja a leírtakat. Szándékoltan választjuk a nem uniós tagországot, bizonyítandó, hogy az MLG a hatékony kormányzás eszközeként megállja a helyét, és függetleníthető az ideológiai vitáktól. A föderális berendezkedésű állam 2001-ben indította útjára új regionális politikáját, aminek stabil pillérét alkotja az országosan elismert 50 agglomeráció tervezési jogosultsága. Eszerint valamennyi agglomeráció megállapítja saját területi periméterét, kerületét (aminek nem kell feltétlenül egybeesnie a statisztikai célból lehatárolt agglomeráció definíciójával), ugyanis azt az együttműködő szereplők földrajzi határa jelöl ki. A hálózati kormányzás keretében az így létrejött funkcionális téregységekre elkészítik az agglomeráció fejlesztési stratégiáját (Agglomerationsprogramm), amire az állam ad felhatalmazást. Ez utóbbi célja, hogy megkönnyítse a föderális állam területi szintjei, a kantonok, városok és községek közötti koordinációt. Miután a résztvevők együtt határozzák meg fejlesztési prioritásaikat, feloldják az adminisztratív egységek közötti érdekkülönbségeket és az esetlegesen fellépő konfliktusokat. Sőt, a koordináció átfogja az ágazati politikákat összehangoló intézményi mechanizmusokat is. Végül a szövetségi szint többféleképpen támogatja az agglomerációkat, amelyek már harmadik generációs tervekkel rendelkeznek. Egyrészt átvállalja az agglomeráció közlekedési költségeinek egy részét, amivel hozzájárul az elérhetőség és a területi kohézió javításához. Másrészt a szövetségi állam és az agglomeráció feladathordozója teljesítménymegállapodást (szerződést) köt egymással, amiben a stratégiában foglal és kölcsönösen akceptált célok, illetve intézkedések realizálásához szükséges forrásokat rendelnek az adott periódusban megvalósítandó projektekhez.

Az új agglomerációs fejlesztési programok intézményesítésével Svájcban elismerték, hogy napjaink sok tervezési problémája régiókat vagy a kis- és közepes méretű városok körül formálódó agglomerációkat érint, követke-

zéseképp az elszigetelt és az adminisztratív határokhoz kapcsolt megközelítés hátráltatja a hatékonyságot. Gyakori, hogy egy adott kanton egyszerre több interkantoniális és határon átnyúló agglomerációs programban is részt vesz. Említésre érdemes, hogy Svájc már 1996-ban a decentralizált és policentrikus városrendszer kialakítására és a város-hálózat államhatáron átnyúló hálózatosodásának támogatására alapozta a területi politikáját. Feltett célja volt, hogy városait az európai város-hálózat integrált részévé tegye, válaszként az Európa legjelentősebb városregiói között kiélesedő telephelyi versenyre (Somlyódy Péter 2014).

Összegezve az eddigieket, a hálózati kormányzás esetében alapkérdés, hogy az hogyan kötődik be a fennálló intézményi struktúrákba, főként a legitimáló állami kormányzási szerkezetbe. Már csak azért is, mert a hálózatok tagjai nem mindig azok a szereplők, akik az intézményeket és a forrásokat birtokolják. A hálózati kormányzásnak nincs formális legitimációja, ezért van jelentősége a többszintű kormányzásnak mint az EU által befolyásolt analitikai rendszernek, amelyen keresztül a demokratikus legitimációval rendelkező intézmények biztosítani tudják a konszenzussal meghozott döntések elfogadását. Illetve a közvetlenül választott képviselői szervek a döntéshozásban való közvetlen részvételükkel is legitimálhatják a hálózati tárgyalások eredményeit. Ez a tény rávilágít arra, hogy a formális és funkcionális terek tagadhatatlanul összefonódnak.

A hálózati kormányzás vonatkozásában ki kell emelni, hogy az állam továbbra sem egy a mellérendelt szereplők közül; feltétlenül abban a pozícióban kell maradnia, hogy az együttműködés (a hálózati interakciók) szabályait felállítsa és az ellenőrzést gyakorolja jogi és szervezeti értelemben (Frey 2003, Enroth 2011, Denters 2011).

### 3.4. A FUNKCIONÁLIS TEREK A KÖZIGAZGATÁSI REFORMTENDENCIÁK TÜKRÉBEN

Összefoglalásképp megállapítható, hogy a képlékeny terek a szabályozott térstruktúrák háttérében innovatív megoldásokat kínálnak a területi tervezésben és a közpolitika-alkotásban, egyúttal az állam gazdaságfejlesztő funkcióját segítik betölteni. Létrejöttük nem volt tudatos és tervezett, hanem különféle helyeken és különféle szinteken spontán módon jöttek létre, mégis értelmezésük kizárólag az állam keretei között és az államhoz való viszonyukban lehetséges.

A megoldandó feladat rendszerint az, hogy egyrészt a funkcionális terek adminisztratív határok általi felszabdaltságát, közigazgatási szempontból önálló önkormányzati entitásokra való széttagozottságát megszüntesse azért, hogy ez a tér nagyságrendjénél fogva elérje azt a kritikus tömeget, amely az agglomerációs előnyök realizálásához szükséges. Másrészt az autonóm szereplők közötti konkurenciát kiküszöbölve közös fejlesztési perspektívát határozzon meg a stakeholderek számára. A kooperációs struktúrák primer módon a szereplők hálózatosodása következtében állnak elő, aminek alapja az önkéntesség, de ahol a résztvevőket egyedileg pozitív költséghaszon-számítások motiválják. A hálózatok éppen ezért a legkönnyebben a gazdasági problématerületek körül bontakoznak ki (Kletzander 1995).

Érdemes megjegyezni, hogy az államok területiségének újraértelmezésével és a hálózati kormányzással összefüggésben előszeretettel beszélünk decentralizációról. A képlet azonban – mint a fentiek rávilágítottak – nem annyira egyértelmű, mivel a kompetenciák széttelepítésével paralel módon egyfajta „visszahierarchizálódás” is bekövetkezik. A már meglévő és újonnan kreált intézményi szintek sokasága egy növekvő mértékben sokszintű politikai építmény keretei közé illeszkedik. Mondhatjuk azt, hogy a legitimációs mechanizmus által az alacsonyabb szintek és más szektorok szereplőinek egyúttal felelőssége is keletkezik az állami döntések tekintetében (Somlyódy Péter 2011).



Az 1990 évek derekától az állam új kérdéssel találta magát szemben: hogyan kezelje a városi térségeket, amelyek nem illeszkednek az állam belső, történelmileg létrejött klasszikus adminisztratív határaihoz? A kérdésre megszületett válasz lényegében elrugaszkodik a hagyományos közjogi keretektől. Merőben új térszemléletet testesít meg, amikor az állam a nagyvárosokat és vonzáskörzetüket feljogosítja arra, hogy kijelöljék területi határukat, és erre az agglomerációra fejlesztési tervet fogadjanak el, miáltal a területi tervezés téregységévé válnak. A tervdokumentumok legitimitását egyfelől a városségió kormányzati szerve, másfelől maga a központi állam biztosítja azzal, hogy az állami fejlesztési források transzferálása során – szerződéses bázison – figyelembe veszi azok célrendszerét. Az államnak ezt a flexibilis hozzáállását a nagyvárosi térségei pozicionálásához fűződő érdeke diktálja. Ennek a folyamatnak a része és feltétele, hogy a nemzetállami ágazati politikákat összeillesszék a területi fejlődésre gyakorolt hatásuk okán. Ez a közpolitikában és a közintézményi menedzsment területén is érezteti hatását.

E gondolkodás oda konkludál, hogy a nemzetközi irodalom alapján megadható a „terület” átfogó fogalma, miszerint „[a] terület (territory) egy komplex koncepció, mely komplexnek tekintendő, mert értékeknek és erőforrásoknak, közösségi javak fix tőkéinek, materiális és immateriális erőforrásoknak a kombinációjából áll, lehet politikai és gazdasági »tényező« vagy »társadalmi konstrukció«, mely csoportok, érdekek és intézmények kollektív akciójából származtatható.” (Davoudi et al. 2008, 34–35.). A terület jelentőségét kiemeli, hogy a területi tőke, a helyszellemisége nem helyezhető át, az azokat alkotó tényezők lokalizáltak, és csak adott városban, városi térségben vezetnek szinergiákhoz és stimulálják a fejlődést (Rechnitzer 2016).

Mindezek következményeként az állam rákényszerült arra, hogy kormányzati eszköztárán módosítson, s olyan eszközökhöz nyúljon, amelyek a társadalmi kezdeményezést és innovációt ösztönzik, azaz önnön működésének kimenetében hatékonyságjavulást produkálnak. Ehhez a kooperatív államnak a kormányzás alternatív eszközeit kellett megtalálnia. Mayntz szerint az államon belül létrejött egy centrifugális mozgás, amely a fennálló szervezetek közötti horizontális és keresztirányú viszonyokat terheli, egyúttal fokozott koordinációs igényt támaszt (Mayntz 2004, 72.). Hozzáfűzhető, hogy a governance alkalmazása szelektíven történik, a szelektivitás tematikailag vagy problémaorientáltan jelentkezik, például bizonyos szakpolitikákhoz kötődik. Megfigyelhető, hogy a hálózati kormányzás látványosan érvényesül a tudomány-, a kutatás- és technológiapolitika, valamint újabban a felsőoktatás és innováció tereumában (Kaiser–Prange 2002).

## 4. VÁROSI KORMÁNYZÁS MODELLÉRTÉKŰ NEMZETKÖZI MEGOLDÁSAI ÉS TANULSÁGAIK

Megfigyelhető az EU bizonyos tagállamaiban a szubnacionális szintek és a városok kormányzási struktúráinak megerősítése, elsősorban a gazdaság fejlesztése és a közigazgatási határokat átívelő együttműködések létrehozásának céljából, míg más európai országokban recentralizáció, továbbá a helyi és területi önkormányzatok partvonalra helyezése tapasztalható. Gore hangsúlyozza, hogy a gazdasági kapcsolatok megerősödése és a gazdasági előnyök jelentkezése nem következik automatikusan az újragondolt kormányzási intézkedésekből (Gore 2018, 150.). Viszont a területi egységek javára szolgáló decentralizáció pozitív oldala a korábban szétkapcsolt közpolitikai területek közötti koordináció létrejötté, mint például a tervezés, lakásügy, foglalkoztatás, vállalkozásfejlesztés stb. Sőt, a gyakorlatban a devolúció nagyobb terjedelmű autonómiához juttatja a városrégiókat és a megyéket, mert az állam arra törekszik, hogy funkcióikat és a hozzájuk tartozó közpolitika-területeket szélesítse.

Ebben a fejezetben három olyan ország példáját mutatjuk be vázlatosan, amelyek határozottan megreformálták városi térségeik intézményi környezetét, és bár nagyon különböző struktúrákat hoztak létre, közös bennük, hogy működésük versenyképesebbé és hatékonyabbá tételére vezérelte őket. Ebből az angol és francia eset kifejezetten összekapcsolódik a nagyvárosi térségek javára lezajlott decentralizációval, illetve devolúcióval, ami célzottan növelte a mozgásterüket. A két állam más-más közigazgatási tradícióhoz köthető. A feladat- és hatáskör-telepítés szempontjából a francia helyi önkormányzatok a kontinentális Európában jellemző általános hatásköri klauzula elvén működnek, amin belül differenciálja az állam a társulások kompetenciáit. Az angol önkormányzatok ezzel szemben az ultra vires elve alapján csak azokat a feladatokat teljesíthetik, amelyekhez az állam konkrét felhatalmazást ad számukra, ezért beszélünk esetükben devolúcióról. Végeredményben két különböző várostérségi intézményesítési modell tárul fel, a francia az önkormányzati társulások szabályaira alapított több megoldást közvetít, amelyek közül a legerősebb a közvetlenül választott képviselői szervvel rendelkező kétszintű kormányzási konstrukció. Az angol modell viszont a funkcionális városi térségek, a „soft terek” képletére épül, amely nem ragaszkodik közigazgatási határok megvonásához.

A városi térségek működése és intézményesítése szempontjából viszonylag széles szakadék tapasztalható Nyugat- és Kelet-Európa között, noha 2004 óta az Európai Unió regionális és kohéziós politikája erőteljes városi fókuszot közvetít a poszt-szocialista tagországok irányában, a városi térségek komplex megközelítése érdekében. A kelet-közép-európai államok többségének nem sikerült az elmúlt másfél évtizedben nagyvárosaikat pozícionálni abban az értelemben, hogy megszüntessék adminisztratív fragmentáltságukat. A lengyel példa azért érdemes a bemutatásra, mert magába sűríti a decentralizáció és az ahhoz kapcsolódó tanulási folyamat összes nehézségét.



## 4.1. FRANCIAORSZÁG – INTEGRÁLT SZEMLÉLET ALKALMAZÁSA A TÉRSZERKEZET ALAKÍTÁSÁBAN

A francia önkormányzati rendszer híresen elaprózott, mindeközben a déli típusú önkormányzati rendszerekhez sorolható, ahol a 1960–1970-es években kudarcot vallott a települési önkormányzatok összevonására irányuló területi reform. Bár 1971-ben törvényt hoztak az önkormányzatok egyesítéséről, annak eredményeként minimális mértékben csökkent a helyhatóságok száma, azóta pedig újból enyhe növekedésnek indult (33 814-ről 36 443-ra) (Dafflon 2013). Ennek oka volt, hogy a szabályozás az egyesítést az érintett község és a lakosságának egyetértésétől tette függővé a „szabad igazgatás” alapelve szerint (Kuhlmann–Wollmann 2013). 1982 óta lassan zajlik ebben a hagyományosan erősen centralizált országban a decentralizációs reform, amelynek során mind nagyobb figyelem irányul a városok és vonzáskörzetük komplex intézményesítésére.

A kisméretű önkormányzatok ellensúlyozására egy tagolt és komplex interkommunális együttműködési szisztema jött létre a 19. század végétől napjainkig, amely mind bonyolultabb és túlméretezett társulási rendszerhez vezetett (Hertzog 2018). Ennek egyik következménye, hogy a társulások immáron kvázi önálló szintet alkotnak a négy szintű önkormányzati rendszerben; a másik, hogy a decentralizáció áramába illeszkedve a városok igyekeznek a megyei önkormányzatok fennhatósága alól függetlenedni és saját szerepüket növelni. A városi térségek intenzíven lobbiznak azért, hogy metropoliszokká válhassanak. Ebben az állam is partner, hiszen a városok vonzáskörzeti kapcsolatainak intézményesítésére egyre szélesedő együttműködési formákat kínál. Az agglomerációs önkormányzatai az 1966-ban alapított városközösségek mellett ma már az ugyancsak saját költségvetéssel és bevétellel rendelkező úgynevezett nagyvárost, agglomerációs közösséget, valamint új agglomerációs szövetséget is alapíthatnak (Balázs 2016). E típusok mindegyike tág értelemben az önkormányzati társulások körébe tartozik.

Mind az urbánus, mind a rurális térségekben létrehozható társulások vonatkozásában innovatív változásként szokták értékelni, hogy azok kötelező sui generis feladatai kiszélesedtek, ami negatív hatásként a helyi önkormányzatok fokozatos kiüresedéséhez vezet. Ennek következtében a folyamatot még az a kritika is éri, hogy a központi szint jogszabályainak decentralizációja helyett a kompetenciáknak az önkormányzati szintek közötti mozgására kerül sor. Pozitív oldala a reformnak, miszerint a városi térségek intézményesítése során figyeltek arra, hogy a stratégiai ügyek, mint például a várostervezés, a gazdaságfejlesztés, a környezetvédelem stb. nagyobb méretű interkommunális együttműködésekhez kerüljenek. Ezzel tényszerűen *a városi térségek felhatalmazása lényegesen bővült ahhoz képest, mintha önálló önkormányzatként működnének a települések*. Az újabb és egységesebb társulási kategóriáktól pedig azt várják, hogy átláthatóbbá és a pénzügyi kiegyenlítés szempontjából homogénebbé váljon az önkormányzati rendszer. Az agglomerációs kooperációk felfutását mutatja be a 2. táblázat, ahol az önkormányzati társulások számának csökkenését az magyarázza, hogy a törvényalkotó 2015-ben kötelezte a társulásokat, hogy legkevesebb 15 ezer lakosra kiterjedően működjenek, leszámítva a ritkán lakott területeket, ahol ez a küszöbérték ötezer fő. A metropoliszok számának gyarapodása az utóbbi szabállyal is összefüggésbe hozható, mivel a kisebb társulások egyik hányada a metropoliszokhoz csatlakozott, amelyek ezáltal el tudták érni a megalakuláshoz szintén szükséges népességszámot (Hertzog 2018).

Megnevezés	2002	2007	2012	2017
Városközösség	14	14	15	15
Agglomerációs közösség	120	174	207	218
Önkormányzati társulás	2032	2400	2409	1019
Metropolisz (nagyváros)	–	–	1	14
Összesen	2166	2588	2632	1266

2. táblázat

**Agglomerációk és metropoliszok számának növekedése Franciaországban, 2002–2017***Forrás: Hertzog 2018, 143.*

Az állam hosszú távú stratégiája, hogy a társulásokkal és a metropoliszokkal kiváltsa az önkormányzatok fúzióját, s ezek az egységek váljanak konzisztens lokális önkormányzati szintté (Hertzog 2018). Előzménye, hogy 2009-ben a Balladur-bizottság által előterjesztett javaslat szerint a társulási intézményeket teljes felelősséggel rendelkező önkormányzatokká kell átalakítani, miáltal Franciaországnak erős és célszerű számú helyi önkormányzatai lesznek (Balázs 2014). A francia közigazgatásban hagyományosan népszerű társulások hatásköre, költségvetése, infrastruktúrája az évtizedek során egyre bővült, ezért fölmerült a kérdés, hogy hol vannak e növekedésnek a határai a funkcionalitás és a helyi demokrácia szempontjából.

A települési önkormányzati társulások jogi és statisztikai szempontból úgynevezett közintézetek, pontosabban „Településközi Együttműködési Közintézetek”, amelyek különféle társulásokat és városi térségeket intézményesítenek. Fő szabály szerint a társulások valamennyi kategóriájának (beleértve a várostérségeket) kompetenciája egyrészt a kötelező és az opcionálisan kötelező feladatokból tevődik össze, melyeket 2015-ben kiterjesztett a törvényhozó, ezt a nagyvárosok példáján fogjuk megismerni. A társulások és nagyvárosok finansziális kapacitása azon alapul, hogy saját adókiivetési joggal rendelkeznek, és területükön beszedhetik az ingatlanadót és a vállalkozói adót, valamint további specifikus adónemekre is joguk van. Fontos támogatásokat kapnak az államtól és szabadon köthetnek hitelszerződést. E formák népszerűsége egyre erősödő pénzügyi autonómiájuknak is betudható, amiből a saját területükön található önkormányzatoknak is fizethetnek kiegyenlítő támogatásokat (Hertzog 2018).

Franciaországban a komplikált társulási rendszer központilag tervezett és finanszírozott, az úgynevezett Megyei Társulási Tervre épül. A társulások létesítése többnyire lehet önkéntes és a prefektus, azaz az állam helyi képviselője által kezdeményezett. Mindkét esetben a Megyei Társulási Bizottság az a szerv, amely véleményezi a kezdeményezést, azonban minden esetben a prefektus határozata zárja le az eljárást. Figyelemre méltó, hogy a Megyei Társulási Bizottság keretében valójában az önkormányzatok egyeztetnek egymással, ugyanis 60%-ban az adott megye települési önkormányzatainak polgármestereiből, 20%-ban az önkormányzati társulások, 15%-ban pedig a megyei és 5%-ban a regionális önkormányzatok képviselőiből áll (Balázs 2014).

Az utóbbi évek Franciaországában megfigyelhető a „metropolizáció” támogatása, amivel a régiók erősödő gazdaságfejlesztési szerepét igyekeztek ellensúlyozni. A reform a nagyvároshálózat megerősítése céljából az 1966-ban intézményesített városközösségek közül a legnagyobbak számára új intézményi formát, az úgynevezett metropoliszt

(metropole) hozta létre, a szó „nagyvárosként” fordítható. E tekintetben a nyolc legnagyobb népességszám francia városról és környékükről van szó (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg stb.), továbbá négy, félmillió főt meghaladó nagyságú városról, amelyek azonban a tervektől eltérően nem váltak új, önálló önkormányzatokká, hanem a tagvárosok és -községek képviselőiből álló delegált szervként működnek. Funkcionális értelemben is tágult a feladatkatalógusuk, mivel *tagönkormányzataiktól, a régiótól és a megyétől számos feladat átvételére jogosultak, s ezt a decentralizációt kifejező felhatalmazást tartják Franciaországban innovatív változásnak*. Kuhlmann és Wollmann (2013) véleménye szerint a metropoliszokban a német járási jogú városok és az angol unitary authorityk (megyei joggal felruházott városok) szervezési logikája egyesül, mindegyikük több közigazgatási szint funkcionális integrációját valósítja meg.

A 2010-ben intézményesített együttműködési nagyváros-kategória több egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, amelyek érdekközösséget alkotnak azzal a céllal, hogy versenyképességük és társadalmi kohéziójuk javítására területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy területrendezési és fejlesztési programot, amely átfogja a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területét. E jogintézmény saját költségvetéssel és bevételekkel rendelkezik. Az egyedi szabályozás 2015-ben módosult azzal, hogy az adott nagyvárosi térségben a 400 ezer lakost elérő társulások metropolisszá váltak. A városközösségek korábban is szemben álltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szembeállást a nagyvárosszövetségek mint közintézetek most már intézményesítik is. Más társulásokkal ellentétben a nagyvárosok csak a tagjaik által kötelezően átruházott és a törvényben felsorolt feladat- és hatásköröket gyakorolhatják, azaz nem hozhatók létre általános hatáskörű szervként. A települési önkormányzatoktól átvett feladataik lehetővé teszik, hogy közös gazdaságfejlesztési térként kezeljék az agglomerációk teljes területét. S természetesen az átruházott hatáskörök gyakorlásába az átruházó önkormányzatok nem avatkozhatnak be (Balázs 2014). Ennek megfelelően a nagyváros-szövetségek feljogosítottak

- ipari, kereskedelmi, szolgáltatási és kisipari, turisztikai, reptéri és kikötői zónák létrehozására és kezelésére,
- gazdaságfejlesztési programok végrehajtására,
- kulturális, közművelődési, közoktatási és sportlétesítmények létrehozására és fenntartására,
- a városi közlekedés megszervezésére, úthálózat fejlesztésére és fenntartására, közlekedésszervezésre, városi közlekedési terv készítésére, a parkolás bonyolítására,
- az építési kódexnek megfelelő összehangolt városrendezési terv felállítására, építési zónák kialakítására.

Agglomerációs közösségeket alapíthatnak a francia önkormányzatok 1999 óta, amelyek *intenzív kooperációt hoznak létre a közepes méretű városi térségekben*. Ezek váltották fel a korábbi településközösségeket. A közösség létesítésének feltétele, hogy a lakosságszám elérje az ötvenezret, s a csatlakozó önkormányzatok között legalább egy 15 ezer főt meghaladó település legyen. A megyeszékhely részvétele esetén a küszöbérték harmincezer főre csökken. A törvényhozó által megszabott feladat- és hatásköri minimum, amelyet a tagönkormányzatoknak kötelező jelleggel a közösségre kell ruháznuk, adja az együttműködés magját, ami feltételezi a közös várospolitika kialakítása. Annak elemei a gazdaság- és területfejlesztés, a területrendezés, a szociális és lakásügyek, továbbá a közlekedés. Az opcionálisan választható feladatcsomag következtében az egyes agglomerációs közösségek egymástól eltérő kompetenciát birtokolnak, ami a tapasztalatok szerint mintegy harmincféle feladat- és hatáskörből tevődik össze.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Az opcionálisan választható feladatcsomagból legalább három hatáskört kell még átruházni a közösségre, ezek az úthálózat kiépítése vagy kezelése, szennyvíztisztítás, egészséges ivóvízről való gondoskodás, környezetvédelem vagy kulturális és sportlétesítmények fenntartása (Balázs 2014).

Népszerűségüket mutatja, hogy 2002-től 2017-ig számuk csaknem megduplázódott, jelenleg 218 (2. táblázat).

A nagyvárosok és az agglomerációs közösségek közötti egyik mérvado különbség, hogy az előbbiek javára decentralizáció valósul meg, mivel a területi és központi szintekről háramlanak át a kompetenciák rájuk. Ezzel szemben az agglomerációs közösségek a települési önkormányzatok szintjén horizontálisan koncentrálnak az együttesen elintézendő feladatokat. *A francia területi integrációt megvalósító intézmények (mint a nagyváros, a városközösség, az agglomerációs közösség, a községközösség) kormányzási képessége tehát nem csak feladatkatalogussal mérhető, legalább ilyen fontos, hogy széles körű tervezési felhatalmazással, továbbá saját költségvetéssel és bevétellel rendelkeznek egy közös szolgáltatás- és gazdaságfejlesztési politika megvalósításához.* Mindezek tükrében megállapítható, hogy a francia reformintézkedések egyidejűleg szolgálták a decentralizációt, a gazdaságfejlesztést, valamint a területi kiegyenlítést és kohéziót.

A térszerkezet különböző elemeinek összekapcsolása a Regionális Gazdasági, Innovációs és Nemzetközi alapterv keretében történik, amit a régió tervezési kompetenciájában fogad el és hajt végre, de amely folyamatba a régió területén található nagyvárosokat és a Településközi Együttműködési Közintézeteket is bevonják. Balázs (2016) hangsúlyozza, hogy az adott önkormányzati rendszerben önmagában a generális hatásköri klauzula léte nem ad védelmet az önkormányzati autonómiára, ahhoz a szubszidiaritás, továbbá a szabad igazgatás és szabályozás elvének érvényesülésére is szükség van. Furcsa párhuzam, hogy a francia és a magyar jogalkotó szinte egy időben fosztotta meg a szubnacionális szintet (a francia régiót és megyét, illetve a magyar megyéket) a feladatvállalás szabadságától, amelynek addig csak más szerv hatásköre szabott határt. A megyei önkormányzati feladatok taxatív felsorolása és három konkrét feladatcsoportra szűkítése az Möt. 27. § (1) bekezdésében gyökeresen szakított a rendszerváltás óta kialakult rezsimmel. A különbség a francia és a magyar szabályozás között lényeges, míg az előbbi decentralizációt hajtott végre, és növelte a szubnacionális kormányzatok mozgásterét, addig a magyar törvényhozó minimálisra zsugorította a megyei önkormányzatok kompetenciáját. A 2018 nyarán kutatásunk keretében végzett véleményfelmérésben megkérdeztük városvezetőket ezt sommásan úgy fogalmazták meg, hogy a megye léte inkább formális, egyszerűen súlytalanná vált.

## 4.2. ÚTTÖRŐ JELLEGŰ KOOPERÁCIÓK A LENGYEL VÁROSI TÉRSÉGEKBE

Lengyelország városhálózatában 16 kétszáz ezer főt meghaladó lakosságú város található, amelyek elhelyezkedése kiegyenlített, azaz a 16-ból tizenhárom más-más régió területén oszlik el. E nagyvárosi térségeknek nemcsak népességszáma, hanem gazdasági ereje is indokolja, hogy megfelelő kormányzási struktúra kapcsolódjon hozzájuk (Wojtowicz 2010).

Témánk szempontjából két lényeges kérdés merül fel, egyrészt a városi térségek együttműködésének intézményi keretei, másrészt azok tematikája és összefüggése az érintett önkormányzatok kompetenciaterületeivel. 1998 óta napirenden van a nagyvárosi régiók kialakításának vitája. Napjainkban a kutatók olyan felülről induló intézményesítési folyamatként értelmezik a metropoliszkormányzást, amely egy integrált menedzsmentszisztéma létrehozását célozza a városmag és annak szuburbán gyűrűi között (Mikula–Kaczmarek 2016). A lengyel szerzők többnyire az állam oldaláról hiányolják azt az átfogó intézményi szabályozási megoldást, amely alkalmas lenne arra, hogy az érintett politikai szereplők közötti konfliktusokat minimalizálja és egy világos kormányzási struktúra létrejöttét támogassa (Lackowska 2007).

Lengyelország esetében a nagyvárosi kormányzás intézményesítését megelőzte annak a háromszintű decentralizált

modellnek a bevezése, amely regionális, megyei és helyi önkormányzatokra (vajdaság, powiat, és gmina) építette a területi kormányzási rendszert, viszont nem vette figyelembe a városok urbanizációs folyamatait. A Nemzeti Területfejlesztési Koncepció 2030 tíz metropolisztérséget nevesített, amelyek erőteljesen fragmentáltak. A képet tovább bonyolítja, hogy a szabályozás a nagyobb városokat kivette a megyék (powiat) alól, és megyei jogú státusszal ruházta fel őket. Egyfajta össze nem illőség tapasztalható a megyei önkormányzatok adminisztratív határai és a nagyvárosi térségek funkcionális-gazdasági határai között. Ennek nem mond ellent, hogy ezen térségekben nagyszámú, egymást átfedő önkormányzatközi együttműködés létezik, gyakran a városközpontok részvétele nélkül.

2005 és 2009 között hat kormánytervezet született a nagyvárosi térségek jogi szabályozására, amelyek egyike sem lépett hatályba. A legutolsó Varsó és a két konurbáció (Felső-Szilézia és Tri-City) vonatkozásában kötelezően intézményesítette volna az integrált kormányzást, míg a fennmaradó hét térség számára a nagyvárosi kormányzat megalakítását önkéntes alapokra helyezte volna. Az úgynevezett metropolisz-törvényjavaslat két jelentős politikai erő ellenállásába ütközött. Először is a regionális kormányzatok tartottak attól, hogy politikai hatalmukból és pénzügyi forrásaikból veszítenek, ha a nagyvárosi kormányzatok létrejönnek, másodsor az ország rurális térségeit reprezentáló egyik nemzeti koalíciós párt félt a városközpontok támogatásokat elszívó hatásától.

A regionális kormányzatoknak gyenge a területi tervezési kompetenciája, míg a megyék egyáltalán nem kaptak tervezési felhatalmazást (Lackowska–Swianiewicz 2010, Mikula 2017). A nagyvárosokra irányuló politika hiánya a közszolgáltatások nyújtásában is rontja a hatékonyságot, érvényesül a „potyautas” effektus, mivel az önkormányzati finanszírozásban csak általános szempontú horizontális kiegyenlítés működik, amely nem veszi figyelembe a vonzáskörzetek problémáját. Ez különösképp az alap- és középfokú oktatást érinti, ahol a városmag önkormányzata fizeti meg a szuburbiákból bejáró tanulók központi támogatások által nem fedezett bekerülési költségeit. A probléma súlyát folyamatosan növeli, hogy az utóbbi években a városközpontokból az agglomerációk irányába való népességmozgás mérete minden várakozást felülmúlt, miközben a kereskedelmi egységek tömegesen szintén odatelepültek, minek következtében a városgyűrűk önkormányzatainak jövedelmi pozíciója lényegesen javult (Lackowska–Swianiewicz 2010). Lackowska és Swianiewicz arra hívják fel a figyelmet, hogy a lengyel önkormányzati felfogás technokrata irányba tolódik, azaz a helyhatóságokat közszolgáltató egységeknek tekinti, ami kevés teret enged a demokratikus jellemzőiknek. Ez rányomja bélyegét a nagyvárosi térségek kormányzási modelljének a megalkotására is, ugyanis a kormányzati javaslat nem számolt közvetlenül választott szerv létrehozásával. Két szervezeti konstrukciót javasolt, egyrészt a metropolisztanácsot, amely valamennyi érintett önkormányzat képviselőjéből állt volna, másrészt a legnagyobb városok (megyei joggal rendelkezők) polgármestereiből, továbbá az agglomeráció területe által érintett megye egy-egy képviselőjéből álló bizottságot. A bizottság (board) elnöke a törvény erejénél fogva a központi város polgármestere lett volna.

Végül a lengyel Parlament 2015-ben elfogadta a Metropolisz Társulásról szóló törvényt (Metropolitan Associations Act), aminek előzménye, hogy a Nemzeti Területfejlesztési Koncepció 2030 deklaráta, hogy a nagyvárosi térségek az ország jövője szempontjából kulcsszerepet töltenek be. Versenyképességük erősítése és az európai térbe történő funkcionális integrációjuk, s mindeközben a policentrikus településhálózat fenntartása a területi kohézió megteremtése érdekében a lengyel regionális fejlesztéspolitika kiemelt prioritása. Az új törvény a helyi önkormányzatok és a megyék kötelező vagy önkéntes társulásainak megalapítását teszi lehetővé a nagyvárosi térségekben. Az új metropolisztestületek hatásköre elsődlegesen a területi tervezésre, a tömegközlekedésre és a közös fejlesztési stratégia elfogadására terjed ki (Mikula–Kaczmarek 2016). Érdekes kérdés, hogy az intézményesítés jogi alapjának lefektetése megtörtént, viszont a nemzeti szintű várospolitikai kialakítása, amelybe illeszkedne,

egyelőre elmaradt.

Érzékelhető, hogy a hivatkozott törvény nem hozott kielégítő eredményt, mivel jelenleg csak alulról kezdeményezett együttműködések formalizálják a nagyvárosi térségeket, s egyelőre arra lehet alapítani a várakozásokat, hogy e „soft” formák szerves fejlődés eredményeként jogi kötőerővel bíró intézmények létesítéséhez fognak vezetni.

Ami a gyakorlatot illeti, szembetűnő, hogy a központi város és a környékbeli önkormányzatok között leginkább egycélú társulásokkal fedik le a kapcsolatokat, például a tömegközlekedés vagy a hulladékkezelés céljából. Kivételesnek tekinthető a Wrocław Agglomeráció-fejlesztési Ügynökség működése, amelyet a központ és a szuburbán önkormányzatok alapítottak gazdaságfejlesztési céllal, és nonprofit részvénytársaság formájában működik (Lackowska 2007). Ez az alulról kezdeményezett szervezetek között példaértékűnek számít.

Közjogi természetű, többcélú metropolisztársulás formalizálja a legerőteljesebben urbanizált Felső-Sziléziai régióban 14 olyan megyei jogú város kooperációját, amelyek összlakossága meghaladja a kétmillió főt. Ez nevezhető egyúttal a legfejlettebb intézménynek, amelynek kompetenciája átfogja a tömegközlekedést, az útgazdálkodást, a beruházások koordinációját, a hulladékkezelést, az elektromosenergia-szolgáltatást, továbbá az uniós támogatások fogadását. A többi nagyvárosi térségben jellemzően informális együttműködés keretei között folyik az önkormányzatok közötti koordináció, amely sok konfliktussal terhelt. Ezek közül kiemelkedik a többpólusú Tri-City Region (Három Város régió), amelynek szereplői kettészakadtak a Gdynia központú NORDA Polgármesteri Fórumra és a Gdansk központú Gdansk Metropolisz Térségi Társulásra, majd 2015-ben annak érdekében, hogy az integrált területi beruházás (integrated territorial investment – ITI) kezdeményezés keretében jogosultak legyenek az uniós támogatásokra, ismét közös szervezetbe integrálódtak.

A városregió-építés előfutára a Poznan központú térség, amely előnyös helyzetben van, mert Poznan megye határain belül egymillió főt fed le (nem keresztezi a közigazgatási határokat, szemben a többi várostérséggel). 2007-ben döntött úgy a város és 17 másik önkormányzat, hogy megalapítják a Poznani Agglomerációs Tanácsot (Poznan Agglomeration Council), amely információs fórumként működött 2011-ig, amikor is bejegyezték a szorosabb kooperációra alkalmas Poznani Metropolisz Társulást mint közjogi szervet. Az utóbbi megszületését hatékonyan segítette a térségre elfogadott közös fejlesztési stratégia, amely ösztönözte a regionális identitás megteremtését és a fejlesztési támogatások abszorpcióját. Az idevonatkozó szerződést a város és 20 helyi önkormányzat mellett a megye is aláírta a tagok közötti együttműködés erősítése és a fejlesztési stratégia megvalósítása érdekében. Tagadhatatlanul erős motivációt jelentett, hogy a társulás elnyerte az ITI (Integrált területi beruházás) közös tanácsának (joint board) jogállását, és ezzel mint egyetlen alulról kezdeményezett várostérségi együttműködésnek lehetősége nyílt arra, hogy kedvezményezettje legyen az EU új várospolitikai eszközének. A szervezet elnöki posztját Poznan polgármestere tölti be, míg döntéshozó szervét és felügyelőbizottságát a többi helyi önkormányzatot képviselő tag alkotja.

Lengyelországban az agglomerációk élén álló tanács önkormányzati képességét belső és külső tényezők egyaránt hátráltatják. Belső korlátot jelent a központi város, illetve további tagok sokszor paternalista és monocentrikus szemlélete. Emellett külső akadályt képez, hogy a központi kormány vonakodik a nagyvárosi térségek javára történő decentralizációtól, ami részletesebben a következőket jelenti (Mikula–Kaczmarek 2016, 41–42.):

- a hatályos lengyel szabályozás valójában nem engedi meg a helyi és megyei önkormányzatok együttműködését formalizáló szerv létesítését;
- a tanácson belüli rugalmas szavazási mechanizmus kialakítására nincs felhatalmazásuk az önkormányzatoknak;
- a területi tervezési jogosítványok nem ruházhatók a közös delegált szervre;



- a közös testületek, bizottságok nyilvántartásba vétele hosszadalmas eljárást igényel.

A fentiek tükrében helytálló egy olyan megállapítás, hogy a posztoszocialista országok, főként a V4-tagállamok részéről létezik egy hosszú ideje fennálló adaptációs kényszer és utolérési effektus a nyugati nagyvárosi kormányzási modellek irányában. Az áttörést számos tényező hátráltatja, amelyek sorából kiemelkedik, hogy a kelet-európai térségben az önkormányzati, illetve adminisztratív határok meg vannak merevedve. Ez kétféleképpen is értelmezhető, az egyik szerint a központi állam nem tudja akceptálni, hogy a városi agglomerációkat funkcionális területi léptéküket elfogadva hatalmazza fel közös feladatok ellátására, a másik szerint az együttműködésre ráutalt szereplők kevésbé képesek egy közös térségi érdek képviselőjében fellépni, és felülemelkedni az individuális települési célokon (Mikula 2017).

### 4.3. AZ ANGOL VÁROSRÉGIÓK JAVÁRA SZOLGÁLÓ DEVOLÚCIÓ A GAZDASÁG FEJLESZTÉSE SZEMSZÖGÉBŐL

Angliában 2004-ben, amint bezárult az ajtó a választott regionális kormányzatok előtt, úgy nyílt meg a városrégiók kormányzási lehetősége, amivel egyidejűleg a központi kormány a lokális önkormányzatok megerősítése mellett döntött. A politikai elképzelések megvalósítására intézkedések széles körét hajtották végre. Ez magában foglalta a nyolc városrégióra kiterjedő Északi Út növekedési kezdeményezést (Northern Way growth initiative). A városrégiókat az állam-város megállapodások (úgynevezett multi-area agreement – több területre kiterjedő szerződések) segítségével felhatalmazták arra, hogy a közigazgatási határokat átívelő módon tudjanak dolgozni a térség gazdasági lábnyomának tekinthető térségben. Mindehhez szükség volt az államhatalomnak a városrégiók javára történt „újraelosztására” (rescaling), ami egy komplex, több szintet érintő és cseppfolyós folyamat, s általános értelemben a devolúció irányába mutat (Harrison 2012). A politikának döntő szerepe volt abban a vitafolyamatban, amely a városi regionalizmusba (city-regionalism) való lassú átmenetet biztosította, s ily módon nem is annyira reformként, hanem szerves fejlődésként zajlott le.

Angliában 1997 és 2004 között a regionális és várospolitikák még különülten működött, majd 2004-től kezdődően a várospolitikák lényegében a Munkáspárt regionális politikai agendájának ernyője alatt sarjadt ki, azzal a kiindulóponttal, hogy a regionális és lokális intézmények rendelkeznek a területi különbségek mérsékléséhez szükséges képességgel, kapacitással. Ebben a városrégiók irányába történt eltolódásban kifejeződött a korábbi területi stratégia hibás volta, amit *Jessop* (2003) egyébként átmeneti megoldásként értékelt, és szerinte arra szolgált, hogy az államot felhatalmazza legitimitációjának fenntartására a kapitalista gazdaság menedzselésében. Mindennek alapját a devolúcióba és a decentralizációba vetett hit adta, aminek most már a városrégiók lettek a célpontjai a szubszidiaritás elvének égíse alatt. A devolúció ösztönzi és erősíti a koordinációt és az együttműködést elsősorban a városrégiókban, annak érdekében, hogy a döntéshozás valós gazdasági és földrajzi határok között jobb hatást érjen el. A devolúció iránti elkötelezettség ellenére centralizáltan koncepcionált regionalizmusról lehet beszélni. Mindezek következtében a váropolitika az angol gazdaságfejlesztési politika ismételt territorializálását fejezi ki.

A városrégiók intézményesítésének több állomása volt. Először 2006-ban a *Local Government White Paper* (Helyi Önkormányzati Fehér Könyv – Strong and Prosperous Communities) a városfejlesztési társaságokat (city development companies, CDC) nevezte meg a városi és városrégió szintű gazdasági növekedés és városmegújítás eszközeként, illetve menedzselése céljából. E szervezeteknek célzottan lendületet kellett adniuk a városrégióknak, ezért Sheffieldben, Liverpoolban, Hullban, New-Castle-Gatesheadben, Plymouthban, Lancashire-ben és Cornwallban



létesítették őket, ami szándékoltan az intézményi kapacitások kiépítésére irányult.

A lassú reformfolyamat következő állomásaként 2009-ben törvény jelölt ki két városrégiót mint az államilag szabályozott városrégiók előfutárait. Leeds és Manchester közjogi felelősséget kapott a közlekedési, lakásügyi, városmegújítási feladatok közös intézésére, míg az oktatás és képzés, az integrált városrégiós tervezés és a pénzügyi szempontból értelmezett rugalmasság terén szintén kitágult a kompetenciájuk. A két városi térség kivételezett helyzetét – egyes feltevések szerint – az Északi Út program magyarázza, amely növekedési korridort létesített a két város között azért, hogy London és a fejlett Délkelet-Anglia ellensúlya legyen (Harrison 2012). Természetesen mindenki bízott abban, hogy valódi devolúció valósul majd meg a szabályozott városrégiók javára.

Fontos további adalék, hogy a kilenc strand angol régió és regionális fejlesztési ügynökségeik felszámolása után azokat 2012-ben az úgynevezett Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnerships, LEP) váltották fel, azaz a lokalizmus került a gazdaságfejlesztés fókuszába (Kaiser 2018, 111.). A LEP-ek mint menedzselő ügynökségek az üzleti szféra részvételével, egészen pontosan dominanciájával működnek. A kormány azokat szintén kétoldalú fejlesztési megállapodásokon (Growth Deals) keresztül támogatja, gazdaságfejlesztési stratégiákra alapozottan. E partnerségek a funkcionális térségi szemléletet követik, és sikerüket annak is köszönhetik, hogy a helyi önkormányzatok fejlesztési terveit integrálják, és függnek is a helyhatóságok támogatásától (Kaiser 2018). S a városösszefonódásokkal kapcsolatos tárgyalásokba a LEP-k képviselőit is bevonták, ezért az esetek egy részében a városrégiók egybeesnek a gazdasági partnerségek területével, s csak kivételesen korlátozódnak a városmagra.

A városrégiók kormányzási modelljének kibontakozása Angliában háttérül szolgált egy sor intézményi változáshoz. A keynesianus gazdaságpolitika lehangolása után alapvető kérdés volt, hogyan lehetséges allokálni az Északi Út programhoz rendelt hatalmas gazdaságfejlesztési forrásokat, amihez a kooperációk mechanizmusként járultak hozzá. Végül is a nyolc városrégió márkázása inkább politikai kompromisszum eredménye lett, semmint a gazdasági racionalitásé. És valóban, az Északi Út program alulról építkezett a regionális partnerségekből, és kevésbé keltette egy határozott városrégiós iniciativa benyomását, noha komplex kormányzási modellek kifejlődéséhez vezetett.

Az Egyesült Királyság kormánya jelenleg a Növekedési és Devolúciós Megállapodások (Growth and Devolution Deals) megkötését favorizálja mint megszorító agendájának eszközét, mivel nem titkolt célja, hogy a devolúcióval csökkentse a kormányzati kiadásokat. A megállapodások célja nemcsak az, hogy nagyobb kontrollt gyakoroljon az önkormányzati kiadások fölött, hanem hogy katalizálja az adminisztratív határokon átívelő koordinációt. Ezeket a korábban alkalmazott City Dealek, azaz Városi Megállapodások vezették be, amelyeknek két hulláma volt. Először Anglia hat meghatározó városrégiójával jöttek létre, majd a második hullámban a kisebb város-megye társulásokkal, nem feltétlenül a LEP-ek területi bázisán. Az első megállapodások harmincéves periódussal terveznek, elsősorban infrastruktúrára, közlekedésre, tudásfejlesztésre és gazdaságtámogatásra a helyi és regionális gazdasági növekedés stimulálásának céljával (Gore 2018).

Gore (2018) szerint az együttműködésen alapuló kormányzást hatékony és nagyszabású intézményi megállapodásokkal és politikai folyamatokkal kell támogatni. Angliában a központi kormány szelektív devolúciót hajtott végre az angol nagyvárosi térségek javára, amelyek úgynevezett kombinált hatóságokká váltak. Ez annyit tesz, hogy legalisan létrehozott kormányzati megállapodás jött létre két vagy több helyi önkormányzat között annak érdekében, hogy a központ által rájuk ruházott állami funkciók működőképességét biztosítsák. Ez a modell elsőként Nagy-Manchesterben jött létre 2011-ben, majd nyolc városi térség követte. Később újabb húsz kisebb várostérségre vonatkozó szerződést hoztak tető alá. A kombinált hatóságok (Combined Authority) a központi kormány által jóvá-

hagyott Devolúciós Szerződéseken alapulnak, amelyek változó mértékben, de széles feladatkatalógus mellett nagyobb autonómiát kölcsönöznek a városrégióknak. A legtágabb tematikát tekintve azok kiterjednek a közlekedésre, a gazdaságtámogatásra, a tovább- és felnőttképzésre, a lakhatásra és tervezésre, az egészségügyi és szociális ellátásra, valamint a foglalkoztatástámogatásra. Ezekhez a feladatokhoz különböző mértékű állami finanszírozás társul.

Úgy tartják, hogy a modell sikere nagyban azon fog múlni, hogy létrejön-e a hálózati tőke a közigazgatási határokon átívelő kooperációk keretei között. Hazai perspektívából szemlélve a reformot igen furcsán hat az angol devolúció alapkonceptiója, hiszen úgy gondolja újra a területi struktúrát, hogy a funkcionális határok mentén ösztönzi az együttműködéseket és a lokális adottságokra építkezést, s attól várja a közkiadások csökkenését. Ezen felül is van a reformnak egy demokratikus jegye, mégpedig az, hogy a városrégiók intézményesítése a közvetlen polgármester-választás vállalásával feltételével történhetett meg a konkrét városok esetében. Az új pozícióhoz stratégiai döntési jogosítványokat rendeltek, amelyeken keresztül az állam felügyeleti jogát gyakorolni tudja. Fontos tény, hogy minden egyes devolúciós megállapodás (az első generációs „city-deal”-ket és a második generációs „devolution deal”-ket is beleértve) egyedi tartalommal bír, és újfajta központ-város partnerséget fejez ki, amelynek teljes potenciálja akkor lenne kihasználható, ha abba a civil kezdeményezést is bevonná a kormány (Blunkett et al. 2016).

Az ismertetett stratégia a városi gazdaság földrajzát alakította át abból kiindulva, hogy a gazdaságfejlesztés számára a régiók túl nagyok, a helyi önkormányzatok pedig túlzottan kicsinek bizonyultak. *A kormányzás eszközeivel a lokális és a szubnacionális szint közé – fölülről kezdeményezett és alulról építkező önkormányzati partnerségek bázisán – létrehozott egy extra szintet, a városrégiót. Hangsúlyozni érdemes, hogy a városrégió határa tulajdonképpen homályos és rugalmas a közigazgatás szempontjából, a lokális kormányzatok kooperációja jelöli ki.* Plusz hozadéka, hogy az új téregység szintjén a közpolitikák koordinációjában korábban jelentkezett deficitet kezelni tudja. Ezzel Angliában az állami kormányzás új léptéke született meg.

**II. RÉSZ**  
**REFORMHATÁSOK**  
**AZ ÖNKORMÁNYZATI**  
**FELADATTELEPÍTÉSBEN**  
**ÉS ELLÁTÁSSZERVEZÉSBEN**

# 5. MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ARCHITEKTÚRÁJA A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA TÜKRÉBEN

A 2011-ben elindult közjogi reformfolyamat alapjaiban alakította át a magyar kormányzati és részeként az önkormányzati rendszert. A megelőző két évtized alatt jócskán felhalmozódtak tapasztalatok a rendszer jobbítására és továbbfejlesztésére vonatkozóan, aminek alapján megérlelődött a területi kormányzati struktúra reformjának szükségessége. Az ország korábbi alkotmányos berendezkedése – különös tekintettel a kétharmados törvények által blokkolt szabályozási területekre – olyan politikai patthelyzetet hozott létre, amely gátjává vált az észszerű és szükséges reformok bevezetésének, illetve végigvitelének. El kell ismernünk, áttörésre volt szükség, főként a kormányzás eredményességét és hatékonyságát illetően.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság igazolta, hogy az ország gazdasági teljesítménye messze elmaradt a kívánatostól, aminek okai között meghatározó jelentőségű volt a rossz kormányzati teljesítmény.

## 5.1. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS REFORMJÁNAK IRÁNYAI ÉS ESZKÖZEI

Magyarországon a 2010-ben lezajlott konzervatív politikai fordulat után a közigazgatás 1990 óta tartó folyamatos reformja új lendületet és irányt vett, amely egy erős, aktív és a hierarchiát előtérbe helyező állam kiépítését célozta meg (Pálné Kovács 2014). A korábbi közigazgatási fejlesztési kísérletek s legfőképp a folyamatban lévő kistérségi közszolgáltatási reform valamennyi intézményét és eredményét egyetlen törvény, az új önkormányzati törvény (a továbbiakban Möt.v.) hatályon kívül helyezte,<sup>5</sup> és megkezdődött a központosított államigazgatást súlypontosító közigazgatási szerkezet megvalósítása. Azaz az addigi, viszonylag kiegyensúlyozott duális közigazgatási modellben a decentralizációt reprezentáló helyi önkormányzati ág összeszűkülte. Az önkormányzati szektor meggyengülése több szempontból is értelmezhető: mint az önkormányzati vagyion egy részének államosítása, hatósági és közszolgáltatási feladatainak elvonása, költségvetési előirányzatának és saját bevételi forrásainak megnyirbálása, és mindezek következtében mozgásterének csökkenése szempontjából. Mindez kiegészíthető a politikai érdekvépviseleti pozíciójának gyengülésével, mivel a választási törvény módosítása következtében a polgármesteri tiszttség összeférhetetlen lett a parlamenti képviseléssel.

A centralizált közigazgatáshoz történt visszatérés céljai, feladatai és eszközei különféle kormányzati tervdokumentumokban láttak napvilágot, vagyis a konzervatív állam a stratégiai tervezés módszerének alkalmazásával és

---

<sup>5</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

céltételezéseivel egy modern állam benyomását kelti. Az éppen aktuális, a folyamatnak irányt szabó terv a 2015-ben elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (a továbbiakban Stratégia), amely az uniós tervezési ciklus hét évéhez igazodik.<sup>6</sup> Itt megjegyezhető, hogy egyfelől európai közigazgatásról nem beszélhetünk, hiszen a közigazgatás szabályozása a tagállamok belügye. Mégis létezik az úgynevezett Európai Közigazgatási Tér, amely a tagországok által együttesen elfogadott alapelveken, szabályokon és eljárásokon nyugszik, amelyek a közösségi vívmányok speciális részét képezik. A fogalom szélesedett a poszt-socialista országok csatlakozási folyamatában, amikor abba beépültek az OECD által ösztönzött „Jó kormányzás” (Good governance) elvei. Ez manifesztálódott abban, hogy az Európai Bizottság SIGMA Programja (1999) magáévá tette az elveket, amelyek ily módon konvergenciaelvárást közvetítenek a tagállamok jogrendjére és igazgatási gyakorlatára vonatkozóan. Emellett komoly együttműködés jött létre a nemzeti közigazgatások között, ami a működés közelítéséhez és közös közigazgatási kultúra létrejöttéhez vezetett (Józsa 2012, Balázs 2013).

Ehhez képest a magyar kormány a Közigazgatásfejlesztési stratégiát mintegy hozzákötötte az EU kohéziós politikájához, egyrészt a tervezési időszak által, másrészt amennyiben az annak végrehajtásaként megvalósuló fejlesztések forrásait jórészt az Európai Strukturális és Beruházási Alapok biztosítják. Ezzel magyarázható, hogy a stratégiában kitűzött célok a programozás szintjén több operatív programba illeszkednek.<sup>7</sup> Ráadásul az önkormányzati városfejlesztési intézkedések egy része is (lásd Modern Városok Programja) osztozik ebben a sorsban. Ezzel a magyar közigazgatás a közösségi politikák közé tartozó kohéziós politikai előírásoknak vetette alá magát, ahol jelentkeznek a fejlesztési prioritások követésére vonatkozó elvárások, a források felhasználására vonatkozó előírások, nem beszélve arról, hogy a tervezés és programozás a forrásabszorpció alapkövetelménye.

Visszatérve a Stratégiához, az abból indul ki, hogy az új közigazgatási rendszer szervezeti alapjait a kormányzat az előző négy évben kiépítette, ugyanis az állampolgárok és vállalkozások a járási hivatali rendszer létrehozásával már a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében tudják intézni. Ezzel az „alapkővel” a későbbiekben vitába fogunk szállni, mert a 2011-ig helyi szinten intézett államigazgatási hatósági feladatoknak az alsó középszintre telepítése fizikai és közlekedési értelemben is eltávolította az alapszintű közigazgatást az állampolgároktól.

A közigazgatási Stratégia a következő célokra koncentrálna, illetve reformeszközöket sorolja fel:

- A „Jó állam” kialakítása, amely hatékony – a hatékonyságot úgy értelmezi, hogy az intézményrendszer minél nagyobb társadalmi értéket (szolgáltatást) hozzon létre, minél kisebb költségfordítással;
- A szolgáltató állam megteremtése olcsó szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel, amibe beleértendő a közmű-szolgáltatások díjainak radikális lefaragása is.
- A közigazgatás fő feladatát a gazdaság versenyképességének előmozdításában határozza meg. Ennek eszközei: akadályok állítása helyett segítség, valamint a túlszabályozottság csökkentésére dereguláció és a hatósági eljárások egyszerűsítése.
- Ügyfélbarát kommunikáció folytatása, az ügyfél és közigazgatás között bizalmi viszony kialakítása.

<sup>6</sup> 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

<sup>7</sup> Ezek a Közigazgatási és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP), Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP), Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP).

- A lakosság és a vállalkozások aktív bevonása, részükről a visszacsatolás véleménykérés formájában történjen.
- Az e-közigazgatás fejlesztése.
- A közszolgáltatásban dolgozók elkötelezettségének és elégedettségének növelése, emellett integrált teljesítményértékelési rendszer kidolgozása és a közszolgálat egységes hivatásetikai szabályzatának érvényesítése.

A Stratégia megállapítja, hogy annak nem tárgya a közszolgáltatások szakmai tartalmának fejlesztése, azt az ágazatok kompetenciájába utalja, azonban hiátusa, hogy nem foglalkozik az ágazatok közötti koordináció kérdésével.

A dokumentum az integráció megvalósítását, a bürokráciacsökkentést és a menedzsment erősítését fogalmazza meg stratégiai célként. A kiemelt részcélok *professzionális, költséghatékony és szervezett szolgáltató állam létrehozásában* összegződnek a megfogalmazott jövőképben. Feltűnő, hogy a professzionalitást a jogszerű és kiszámítható működéssel, valamint a megfelelő tudással rendelkező és etikusan cselekvő köztisztviselőkkel azonosítja, míg a másik két rész cél mindegyike a költségek megtakarítására, illetve a társadalmi költségek csökkentésére hegyezi ki a versenyképes szolgáltatások nyújtását.

Az integráció fogalma ne tévessze meg az olvasót, mivel az kifejezetten a területi államigazgatás szervezeti rendszerének megerősítésére vonatkozik megyei és járási szinten. Ez azzal függ össze, hogy a reform első négy éve kifejezetten szervezeti központú átalakításokkal telt, amit a 19 megyei területi egységből álló kormányhivatali rendszer megszervezése fémjelez. Az államigazgatás integrációjának elnevezett folyamat során előbb 17, majd újabb három ágazat integrálásával egyszemélyi vezetés alatt álló konglomerátumokat hozott létre.

Az integráció befejezetlenségére utal, hogy az elemzett stratégia SWOT-analízisében gyengeségként ismeri el a közigazgatás egészének egyenetlen fejlettségét, ami mind területi, mint funkcionális (szervezeti) szempontból jellemzi, és amihez szigetszerű megoldások és nem azonos színvonalú jogalkalmazás társul. A veszélyek körében ezt még súlyosbítják olyan jelenségek, mint az ágazati részérdekek érvényesülése, továbbá a szervezeti ellenállás az erősebb együttműködést igénylő megoldásokkal szemben. Hozzáfűzhetjük, hogy a szervezeti átstrukturálás lényegéhez tartozott mintegy 400 önkormányzati feladat- és hatáskör „államosítása”, aminek legfőbb indoka az volt, hogy az ellátottak, állampolgárok nem egyenlő eséllyel fértek hozzá az egyébként nagyon eltérő színvonalú közszolgáltatásokhoz. Az egységesítés az állami hatósági ügyek esetében indokolt lehetett, a közszolgáltatások tekintetében viszont a helyi kapacitások elvonásához és a helyi közösségektől, valamint az információk felmerülési helyétől való eltávolodáshoz vezetett.

Az egységesítés, illetve uniformizálás esetenként működésképtelen nagy állami intézményfenntartó szervezeteket produkált számos ágazatban. Ennek következtében a döntéshozás szintje eltávolodott az érintettektől és a teljesítendő feladatoktól, igen jelentős információs deficitet eredményezve. Elemzők arra is figyelmeztetnek (Hegedűs–Péteri 2015), hogy a közművállalatok és egyes kommunális szolgáltatások nemzeti közszolgáltató komplexumokhoz koncentrálása egyrészt megfosztotta a helyi önkormányzatokat fontos belső szervezeti, tudásbeli kapacitásaiktól, másrészt a decentralizált önkormányzati rendszer gazdasági pillérei is megrendültek. Egyszerűen szólva az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásteret drasztikusan beszűkült, hiszen az önkormányzati rendszer állami finanszírozása az éves GDP arányában tíz év alatt 38%-kal csökkent (3. táblázat).

Országok/Európai Unió	Helyi önkormányzati kiadások az éves GDP arányában (%)			
	2006	2009	2012	2015
EU-átlag	11,1	12,1	11,6	11,1
Eurózóna	9,8	10,8	10,1	9,9
Németország	7,3	7,9	7,6	7,8
Egyesült Királyság	12,0	13,5	12,9	10,9
Franciaország	10,8	11,9	11,7	11,4
Olaszország	15,2	16,5	14,9	14,5
Svédország	23,3	13,2	25,1	25,0
Szlovénia	8,6	9,8	9,6	9,0
Lengyelország	13,6	14,5	13,2	12,8
Magyarország	12,7	12,0	9,3	7,9

### 3. táblázat

#### Helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai az Európai Unió egyes tagállamaiban 2006 és 2015 között

*Forrás: Hoffman 2017, 217.*

Magyarországon a feladatok és a hozzájuk kapcsolódó döntések távol kerültek a lokális közösségtől, mégpedig nem a szubszidiaritás elve mentén, hiszen nem a szubnacionális szint kapta meg kiegészítő jelleggel a feladatokat. A közigazgatási feladattelepítésben a decentralizációt fölváltotta a dekoncentráció. Több stratégiai fontosságú közpolitikai területen (egészségügy, közoktatás, szakképzés, hulladékgazdálkodás, ivóvízellátás) a feladatok részben vagy egészben állami szervekhez, óriásméretű bürokratikus szervezetekhez vagy állami nagyvállalatokhoz (például megyei és fővárosi kormányhivatalok, Állami Egészségügyi Ellátó Központ, Klebersberg Intézményfenntartó Központ, Nemzeti Infrastruktúra-fejlesztő Zrt., Nemzeti Sportközpontok, Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. stb.) kerültek. Több ágazatban települési kommunális és humán infrastruktúrát létrehozó beruházásokat kizárólagosan nagy állami intézmények végezhetnek (kórház-, tanterem- és uszodaépítés). A reform ezen túlmenően érintette a helyhatóságok szervezeti magját is, mert elveszítették képzett apparátusuk egy jelentős részét, egy másik hányada munka nélkül maradt a hatásköri centralizáció következményeként.

A célokhoz egyébként egy külön úgynevezett bürokráciacsökkentési program is kapcsolódik, amelyhez a kormány felállította az Államreform Bizottságot.<sup>8</sup> A „bürokrácia csökkentése” kifejezés nem félreértés, mivel a vonat-

<sup>8</sup> 1602/2014. (XI. 4.) Kormányhatározat az Államreform Bizottság felállításáról.



kozó kormányhatározat kimondja az állami szférában foglalkoztatottak létszámának felülvizsgálatát. Az adatok viszont ennek ellenkezőjét bizonyítják, azaz hogy az utóbbi években nőtt a közzolgáltatásban dolgozók létszáma (Barta 2015). Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy némi zavar mutatkozik a célok és az eszközök viszonyában, ugyanis a nevesített intézkedések többsége (humán tőke reformja, állami szolgáltatások reformja, jogszabályi dereguláció stb.) a bürokratizmus, azaz a bürokrácia diszfunkcióinak nevezhető jelenségek leépítését foglalják magukban a tervdokumentumban. Ez pedig nem azonos a bürokrácia fogalmával.

## 5.2. A KÖZZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS ÚJ RÖPPÁLYÁJA – A HIÁNYZÓ ÖNKORMÁNYZATI POLITIKA

Állítható, hogy a közigazgatási stratégia nem használja a decentralizáció fogalmát, és nem tartalmazza annak tartalmi jegyeit. Ellenben részletezi a központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálatát hatékonyabb területi allokációjuk elérése érdekében. Ennek céljaként definiálja a vidék és a vidéki városok megerősítését, az adott térség „fővárosává” válásának elősegítését. A kormány értelmezésében ez hozzájárulást jelent „az adott város szakpolitikai, ipari termelői vagy szolgáltatói profiljának kialakításához, ezen keresztül pedig az adott megye, térség versenyképességének javulásához”.<sup>9</sup> Valószínűsítjük, hogy a cél az ellenérdekeltség miatt nem fog megvalósulni, azonban fontosabbnak véljük a benne rejlő ellentmondást kiemelni. Az intézkedést az teszi disszonánssá, hogy az ügyfélforgalommal és helyi kötődéssel nem vagy csekély mértékben rendelkező szervek lokalitásba telepítésétől nem várható a vidéki városok fellendülése, miközben a demokratikusan működő és a területi, valamint a települési érdekek artikulációjára hivatott megyei önkormányzat kiürülése hatalmas veszteséget jelent az önkormányzatok és az állampolgárok számára. Egy ilyen folyamat a dekoncentráció további térnyerését vetíti előre az önkormányzati decentralizációval szemben.

A helyi-területi közigazgatás szervezetrendszerében a szubnacionális szint (megyei szint) kizárólag mint a kormányhivatalok illetékességi területe jelenik meg, mivel a közzolgáltatás-szervezésben a megyei önkormányzat nem kapott feladatot az Möt.v.-ben. Ettől függetlenül a területfejlesztés és területi tervezés, valamint a vidékfejlesztés címzettje, aminek a tartalmi elemeit a Területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény (a továbbiakban Tft.) szabályozza.<sup>10</sup> A lokális közigazgatás tekintetében a stratégiai irányt a járási szint megerősítése képviseli, amiből multifunkciós igazgatási központok válhatnak.

A kormányzati elképzelésekben *a helyi önkormányzatok esetében szervezési feltételek fejlesztéséről van szó*, ez pedig azonos külső és belső folyamataiknak, valamint ügyfélkapcsolataiknak a fejlesztésével. A stratégia egyértelműsíti, hogy egyrészt a belső működésüket kívánja uniformizálni, másrészt a felügyeleti szerveket összekapcsolja az önkormányzatokkal, hogy azok az infokommunikációs technikák alkalmazásával a működés minden mozzanatáról értesüljenek. Természetesen itt fölvetődik az önkormányzati autonómia sérülésének veszélye. Egyúttal feljelenek az OECD-nek a magyar közigazgatás helyzetéről rendszeresen készülő jelentései, amelyek 2008-ban és

<sup>9</sup> Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 34. oldal, első bekezdés.

<sup>10</sup> 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és -rendezésről.

2017-ben egyaránt kifogásolták a tényeken, illetve bizonyítékokon alapuló (evidence-based) közpolitika-alkotás hiányát (Gellén 2013, OECD 2017). A gyakorlatban a Kormány érzékeli a nagyszervezetek létrehozásával előidézett információs deficitet, ezért szakadatlan adatszolgáltatásra kötelezi a kormányhivatalokon keresztül a települési önkormányzatokat, amit a véleményfelmérés interjúiban tehertételként említettek a városvezetők. Azt is meg kell említeni, hogy az OECD által megfogalmazott kritika szerint a 2010–2014 közötti időszak messzeható szervezeti átalakításáról nem készült hatásvizsgálat, továbbá nem voltak adatok az ügyfelek elégedettségére vonatkozóan sem, tehát nem lehet tudni, hogy a Kormány mire alapozta a hatályos Stratégiáját (OECD 2017).

A Stratégia különbséget tesz piaci alapon és nem piaci alapon működő közszolgáltatások között. Majd kimondja: a hétéves tervezési időszak alatt felül kell vizsgálni, hogy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások tekintetében hatékonyabb-e egyetlen szervezet útján biztosítani azokat, vagy célszerűbb különálló vállalatokat működtetni. Egy ilyen intenciónak rendkívül rossz a gazdasági üzenete, egyértelműen jogbizonytalanságot idéz elő, és megingatja a közsféra kiszámítható működésébe vetett hitet. Ez a folyamat már elindult némely ágazatban, ilyen például a hulladékgazdálkodási társaságokat koordináló központosított szervezet működése. Ennek kompetenciájába tartozik az ügyfelekkel való kapcsolattartás, a díjak beszedése és az önkormányzatokhoz transzferálása, mindez átláthatatlan struktúrát alakított ki.

*A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tételének* nevezi a kormányzat az önkormányzati feladatok államosítására irányuló törekvést, aminek megfogalmazása a következő: „A beavatkozás lényege tehát, hogy kijelölésre kerüljön az ügyfelek szempontjából ideális szolgáltató, amelyhez illeszkedve felállításra kerül az ideális intézményrendszer.”<sup>11</sup> Tehát Magyarországon a fogyasztók érdekeire hivatkozással a Kormány el fogja dönteni, hogy valamely piaci alapon működő szolgáltatást a továbbiakban kormányzati szerv (állami, önkormányzati vállalat), illetve nem piaci alapon működő közszolgáltatást az önkormányzat helyett állami szerv biztosítson. Ezt az irányt értékelhetjük az önkormányzatok hatásköri rendjébe történő mély beavatkozásként, ami felettebb aggályos az autonómia szempontjából.

Azzal a sajnálatos ténnyel zárható a fejezet, hogy az útfüggőség okán a közigazgatás-fejlesztési reform – mint az elmúlt negyedszázad során bármikor – ezúttal is a kormányzat és a közsféra belügye maradt. Nem került sor a stratégiában foglaltak kommunikálására, mivel a kormány az általános választások nyújtotta erős politikai legitimitáció alapján felhatalmazottnak tartotta magát az önálló döntésre. A civil és a gazdasági szféra, amelyekre egyébként hivatkozik, mint amelyeknek az életkörülményeit, illetve környezetét célozza javítani, nem vált részesévé az integrált adminisztratív cselekvésnek, mivel őket az ügyfél státuszába helyezte (vö. Koliba–Meek–Zia 2011). Noha megjelenik az ügyfelekkel való konzultáció fogalma, azonban az nem keverendő össze az állampolgároknak, civil és gazdasági aktoroknak a közpolitika-formálásba és végrehajtásába történő bevonásával. A különféle menedzsmenttechnikák alkalmazásaként egységes módszertan alapján bevezetni tervezi az ügyfélelégedettség-mérést, valamint az ügyféligény-felmérést. Továbbá a szolgáltatások egységes minőségének garantálása érdekében várhatóan hazánkban is sor kerül úgynevezett ügyfélkarták elfogadására.

Véleményünk szerint fontosak a célok, de lényegesebb, hogy abból mi valósul meg, s az eddigi tapasztalatok szerint inkább kevesebb, mint amennyit vártunk. Gondnak látszik, hogy az önkormányzatok vonatkozásában fel-

<sup>11</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 85. oldal, harmadik bekezdés.

vázolt úgynevezett szervezetfejlesztési intézkedések nem állnak össze önkormányzati politikává, inkább ad hoc beavatkozásokat vetítenek előre – hacsak nem az önkormányzatok további kiüresítését tekintjük közpolitikának. Ami a közszolgáltatások színvonalának javítását érinti, annak tartalma különösen homályos, mert a közszolgáltatások elérhetőségének és azonos színvonalon történő biztosításának kérdését a részben vagy egészben államosított közszolgáltatásokra vonatkoztatja a szöveg. Továbbá ennek megállapított két elérési útja, a szolgáltatási díjak olcsón tartása és a közszolgáltatást nyújtó szervezet működési hatékonyságának növelése az ebbe az irányba orientáló intézkedéseket az állami szabályozó és ellenőrző hatalom eszközeire redukálja. Ebbe nem vonja be sem a menedzsmenttechnikákat, köztük a tervezés eszközét, sem a governance-t mint lehetséges megoldást.

A Stratégia lényegében utólagosan igyekszik legitimálni azokat a 2011 óta kiépített új közszolgáltatás-szervezési struktúrákat, amiket a szabályozó szerepek átalakításával, a tevékenységvégzés feltételeinek szigorításával, a vagyonmozgás kényszerével, illetve a tulajdonosi szerkezet előírásával stb. ért el a jogalkotó. Összességében a magántulajdon kiszorítása és az állami monopolhelyzet megteremtése egyértelműen a korábbi liberalizáció ellen hatott, és kifejezi a New Public Management tagadását a magyar közigazgatás jelenlegi fejlődési szakaszában (Horváth M. 2013, 2015).

Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzati kompetenciába tartozó, de nem az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe sorolható szolgáltatások tekintetében nincs rendszerszerű jövőképe vagy intézkedéscsomagja a Stratégiának. Persze ezt a helyzetet szemlélhetnénk úgy is, hogy annak hatékonysági elemét az önkormányzati autonómia részeként kezeli a Kormány, azonban ez a hipotézis nem megnyugtató, ezért erre a kérdésre az empirikus fejezetekben visszatérünk.

### 5.3. KÖVETKEZTETÉSEK A JÓ KORMÁNYZÁS KÖVETELMÉNYEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSÉRE VONATKOZÓAN

Összegzésként elmondható, hogy a „Jó kormányzás” (Good governance) elveinek alkalmazása ma is felettébb időszzerű. Már csak azért is, mert a közszektor működésének olyan általánosan elfogadott alapvető standardjait határozzák meg, amelyek befolyásolják a gazdaság teljesítményét. Az 1980-as évek derekától a kormányzás normatív tartalommal telítődött, ezért a „Good governance” kormányzási teljesítmény javításának programja lett.<sup>12</sup> Fontos megjegyezni, hogy a „Good governance” nem azonos a témánk szempontjából tárgyalt hálózati kormányzás értelmében használt „governance” fogalommal, sem nem azonosítható az NPM-mel (vö. Hajnal–Pál 2013).

A nemzetközi szervezetek ismétlődő felmérései korábban azt igazolták, hogy a poszt szocialista országokban a good governance hat vezérelve nem érvényesült megfelelően. Az elszámoltathatóság és a jog uralmának elve formálisan érvényesült, míg az átláthatóság és az előremutató jövőkép folyamatosan hiányzott. A legnagyobb problémát a hatékonyság és eredményesség, valamint a közfelelősség követelménye okozta. A stratégiai tervezésnek

<sup>12</sup> Lásd SIGMA Papers, 1999. A program a közép-európai országok közigazgatásának és menedzsmentjének fejlesztésére irányult, és a Phare előcsatlakozási alapok finanszírozták 13 közép- és kelet-európai országban, valamint később a White Paper on European Governance (EC 2001) megerősítette az azonos elveket, amelyeket korábban már érintettünk.

mint kormányzási eszköznek az elemi hiánya igazolódott a válságkezelés idején (Ágh 2013, 56–57.). Ennek tükrében különös jelentősége van a magyar közigazgatás modernizációját célul tűző Stratégiának és annak a kérdésnek, hogy a jövőképpen megfogalmazottak a gyakorlatban hozzá fognak-e járulni a jobb kormányzáshoz.

Elemzésünk alapján megállapítható, hogy Magyarországon a közsférára irányuló kormányzási felfogásban a narratíva szintjén radikális fordulat következett be, aminek immáron részét képezi a stratégiai gondolkodás, a hatékony kormányzás, a közigazgatás szabályozásának minősége, azaz a „Good governance” több fontos elve. A tervdokumentum szintjén a célrendszer elemei általánosságban besorolhatók a jó kormányzást meghatározó követelmények rendszerébe, mint amelyek erősíteni vagy gyengíteni tudják azokat. Ez azonban a megvalósulás esélyéről és minőségéről nem ad tájékoztatást (4. táblázat). Kritikaként hozzá kell tenni, tényszerűen a Stratégia szemléleti bázisa a közigazgatás szervezeti és személyzeti működésére s azon belül is koncentráltan az államigazgatás belső viszonyaira szűkített, elsősorban szervezeti és humán oldalról közelít, miközben nem tekint erőforrásként az önkormányzatokra, a gazdasági és civil szférára.

Good governance – a Jó kormányzás elvei	Magyar Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020
Nyitottság és transzparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ügyfélbarát kommunikáció, e-közigazgatás fejlesztése; Integritáskontroll bevezetése (anti-corrupcin method).</li> <li>- Feladatszervezés módjának felülvizsgálata, optimális feladatellátó kijelölés alapján (bizonytalanság veszélye).</li> </ul>
Elszámoltathatóság	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Közigazgatás iránti bizalom kialakítása; a közszolgáltatásban dolgozók elkötelezettségének és elégedettségének növelése.</li> <li>- Feladatelvonás az önkormányzati szférától, közszolgáltatási feladatok további államosításának veszélye, a helyi önkormányzatok belső szervezeti folyamatainak állami felügyelet alá vonása; közigazgatási jogorvoslati fórumok és eszközök csökkentése (egyfokozatú közigazgatási döntés-felülvizsgálat).</li> </ul>
Hatékonyság és hatásosság	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ „Jó állam”, szolgáltató állam, a költségek minimalizálása, ügyintézési határidők rövidítése, köztisztviselői létszámcsökkentés, humán erőforrás-menedzsment, nagy szervezetek méretgazdaságossági előnyének előtérbe helyezése.</li> <li>- Túlzott szervezeti integráció, eltávolodás a helyi közösségektől és az információ felmerülési helyétől.</li> </ul>
Részvétel	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Ügyfelekkel konzultáció és igényfelmérés, ügyfélelégedettség-mérés, fogyasztói charták.</li> <li>- Civil és gazdasági szektor bevonásának hiánya a közpolitika-alkotásba; differenciált feladattelepítés előtérbe helyezése az önkormányzati egyműködés ellenében; a területi integráció mechanizmusainak és a civil szektor szervezeti kapacitásai fejlesztésének mellőzése, demokráciadeficit.</li> </ul>
Koherencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Stratégiai gondolkodás és eredményorientált tervezési ciklus; túlszabályozottság csökkentése; eljárások egyszerűsítése; köztisztviselők képzése és életpályamodelljének bevezetése (professzionális); a digitális állam kiépítése.</li> <li>- A közszolgáltatások szakmai-tartalmi kérdései az ágazatokhoz utaltak; a szubszidiaritás elvének gyengülő érvényesülése, a szubnacionális szint önkormányzati jövőképeinek teljes hiánya.</li> </ul>

#### 4. táblázat

### Jó kormányzás elveinek érvényesülése a Kormány közigazgatási stratégiájában – pozitív és negatív előjelű célok megjelenése

*Forrás: a szerző saját szerkesztése az European Governance (2001), valamint Hope 2009 alapján*

El kell ismerni, hogy az államigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése, beleértve a modern menedzsmenteszközök alkalmazását (tervezés, ellenőrzés, értékelés, nyomon követés), kiemelten fontos beavatkozások a magyar közigazgatás modernizációjában. Hasonlóképpen a közigazgatás professzionális személyi állományának kiépítése – ami a szervezeti hatékonyság inherens része kell hogy legyen – is üdvözlendő célja a Stratégiának. A stratégiai szemlélet meghonosítására irányuló szándékkal látszólag összhangban áll, hogy az elemzett dokumentum a célok megvalósulásának értékeléséhez indikátorlistát tett közzé. Ha azonban abból indulunk ki, hogy a reform egészének logikája a hatékonyan és olcsón működő közigazgatásra épül, akkor felettébb elgondolkodtató, hogy az indikátorok miért nem mérik a köztisztviselők létszámának a csökkenését, a reformmal elért pénzügyi megtakarítások mértékét és más kézzelfogható eredményeit. Innen szemlélve a célok és az outputok (eredmények) között nincs teljes összhang, ami nemcsak követhetlenné teszi azok megvalósulását, de eleve hatékonysági deficithez vezethet.

## 6. AZ ÚJ KÖZJOGI KÖRNYEZET HATÁSA A VÁROSI STÁTUSÚ ÖNKORMÁNYZATOK KORMÁNYZÁSI POZÍCIÓJÁRA

A jelen fejezet a governance magyarországi adaptációjának intézményi környezeti feltételeire fókuszál. Unitárius államról lévén szó, a közigazgatási decentralizáció körében vizsgálható a téma. Ebből a kiindulópontból több kérdésre szükséges fókuszálni, egyrészt a közigazgatás szervezetrendszerére, másrészt a területi szintek és önkormányzati típusok közötti feladatmegosztásra, harmadrészt az együttműködési struktúrákra. Ezek mindegyike hatást gyakorol arra, hogy a government–governance skálán hol helyezhető el hazánk, továbbá hogy a térformálás melyik módja dominál, az államközpontú vagy pedig a határokat átmetsző, rugalmas téralakítás.

Elfogadjuk azt a nézőpontot, amely szerint az államok rendszeresen, visszatérően alakítják, megreformálják önkormányzati struktúrájukat. Egyfajta stratégia a kezükben az önkormányzatok méretének növelése és a különféle együttműködési technikáknak az ösztönzése. *Elemzésünk szempontjából az interkommunális együttműködés különféle formáit a területi kormányzás innovatív módszerének tekintjük.* Hiszen ezek célja a közszolgáltatások egységes és magas színvonalú biztosítása, a költségmegtakarítás elérése, sőt alkalmasak a hozzáférésben és az ellátásban meglévő különbségek kiegyenlítésére is.

Egyet kell értenünk azzal a megállapítással, hogy nálunk mindig sokkal nagyobb figyelem irányul a reformcélokra és azok következményeinek felvázolására, mint magára a megvalósítás eszközeire és még inkább a célok teljesüléséhez vezető útra (Pálné Kovács 2017, 9.). Hozzáfűzhető, hogy a megvalósítás gyakran eltávolodik a helyes és szakmailag megalapozott céloktól, egészen odáig, hogy a kivitelezés során már nem ismerhetők fel az eredeti célok, vagy azokkal homlokegyenest ellentétes változások mennek végbe az állami, illetve önkormányzati szervezetrendszerben, finanszírozásban stb. A jelenlegi periódust is az jellemzi, mint a korábbiakat, hogy a reformeredmények hatékonyságának mérése nem valósult meg, miközben a célok elfogadásának indokai között a méretgazdaságosság, a hatékonyság, a költségmegtakarítás stb. ismétlődő narratívaként volt jelen. Nem vállalkozunk a reform kimenetelének átfogó értékelésére, de megkíséreljük számba venni, hogy az alkalmazott eszközök a reformcélok eléréséhez megfelelők-e, továbbá hogy a szabályozási környezet és az intézményrendszer célzott átalakítása vajon igazolja-e a kormányzati elvárásokat. Ennek során kifejezetten a nagy- és közepes méretű városainkra, különösen pedig a járasszékhely és megyei jogú városok közszolgáltatás-szervezési tevékenységére összpontosítjuk figyelmünket.

A rendszerváltás idején az önkormányzati struktúra kiépítésekor a gazdaságos és hatékony működés a melőzött szempontok közé tartozott. Ezzel együtt az 1990-ben elfogadott helyi önkormányzatokról szóló törvény<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

(a továbbiakban Ötv.) történelminek tekinthető pozitív vonása volt, hogy abban az önkormányzatisággal kapcsolatos absztrakt értékek és alapelvek kaptak hangsúlyt, míg 2011-ben a politikai értékek háttérbe szorultak, és a pragmatikus szemlélet, a technicitás került előtérbe már a sarkalatos törvény parlamenti vitája során (Bodor–Grünhut 2017).

A Magyarországon 2011-től bevezetett új közjogi berendezkedést az Alaptörvény elfogadása alapozta meg. Az Alaptörvénnyel és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvénnyel (a továbbiakban Möt.)<sup>14</sup> fémjelzett időszak fő jellemzője a liberális állam- és önkormányzat-felfogással való szakítás és az állam–önkormányzat viszony újjáalakítása volt, amelynek bázisát az államigazgatási szektor kiterjesztése és megerősítése szolgáltatta. Ennek következményeként az önkormányzati szektor súlya csökkent.

Az Alaptörvény – szemben a 2011-ig hatályban lévő Alkotmánnyal – nem határozza meg, milyen területi egységekben működnek helyi önkormányzatok, miként arról sem rendelkezik, hogy kik a helyi önkormányzathoz való jog alanyai. Az Alaptörvény az Alapvetés rendelkezései körében mindösszesen az ország területi tagozódásának rendjét szabályozza, miszerint *Magyarország fővárosa Budapest, s Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.*<sup>15</sup> Következésképp ezeket a kérdéseket nem részesíti alkotmányos védelemben, meghatározásukat a törvényalkotóra bízta.

A helyi közügyek az Möt. 3. § (1) bekezdése alapján a települések és a megyék választópolgárainak közösségéhez kötődnek, és a helyi önkormányzatról és a lakossággal való együttműködésről szólnak, így nem a helyi közhatalom gyakorlását alapozzák meg. Ily módon a kormányzathoz való kollektív jog megszűnt (Balázs 2017). Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben sem intézményesített a törvényhozó külön eszközt az önkormányzatok jogainak alkotmányos védelmére, tehát a deklaratív szabályozásból eljárásindítási jogosultság nem keletkezik (Hoffman 2017).

Az Möt. egyik legfontosabb módosítása, hogy az Ötv.-vel ellentétben nem rögzíti a helyi közügyek önkormányzatok általi ellátásának főszabályát, így a törvényalkotó teljesen szabad kezet kapott annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy a helyi közügy körébe tartozó feladatok teljesítésére milyen típusú szervet jelöl ki, államigazgatási vagy önkormányzati szervet (Balázs 2017, Hoffman 2017). A tisztánlátást pedig nem segíti a törvény 13. § (1) bekezdésének tételes felsorolása a települési önkormányzatok által ellátandó feladatokról, ami megfogalmazását tekintve kötelező feladattelepítésként értelmezendő. Nyilvánvaló, hogy a feladatellátás szakmai szabályait rögzítő, egyszerű többséggel elfogadott ágazati törvények lerontják a generális szabályozást, amely ágazatban azonban nincs ilyen szabályozás, ott a sarkalatos törvényt kell alapul venni. A kormányzati-önkormányzati mezsgyét – az empirikus vizsgálataink által is igazoltan – *a helyi közügy fogalma nem védi, ezért megfigyelhető, hogy az önkormányzatok feladatainak mind nagyobb terrénumába hatol be az állam.* A városfejlesztés és gazdaságszervezés körébe eső kompetenciák tipikusan olyanok, amelyeket egyre jobban elhódít a hierarchikus logika.

Az államigazgatás vertikális ága a központi szinttől a helyi szintig kiépült, mára a kormányhivatalok egységes szervezetrendszerén keresztül érvényesül. A járási szintnek mint alsó-középszintnek a berendezésére mintegy három évtizedes cezúra után került sor, és kifejezetten az államigazgatási ügyeknek az ügyfelek lakhelyéhez

<sup>14</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>15</sup> Magyarország Alaptörvénye, Alapvetések F) pont.



közelebbvitelét célozza. Az önkormányzatoktól elvont hatósági feladatok zöme a járási hivatalokhoz került. Ezzel szemben tényszerűen a polgármesteri hivataloktól és a körjegyzőségektől a járásszékhely városokba telepített feladatellátás növelte az ügyfelek és a közigazgatás közötti távolságot, rontotta a közlekedési elérhetőséget, illetve növelte az idő- és költségráfordítás mértékét. Ezt kevésbé ellensúlyozza az e-közigazgatás folyamatos fejlesztése, mivel az az ügyfelek, illetve a lakosság egy széles szegmense (idősek, szegénységben, valamint perifériákon élők) számára nem elérhető, ezért nem javítja a hozzáférést. A probléma azonban általános jellegű, mivel Magyarország a digitális közszolgáltatások biztosítása terén az EU-ragsor 27. helyét foglalta el 2017-ben, amivel három helyezést rontott a megelőző évhez képest. Összességében az Európa digitális fejlődéséről szóló jelentés (EDPR 2017)<sup>16</sup> szerint a gyengén teljesítő országok csoportjába tartozik. Ebből a szemszögből a személyes ügyintézésnek a lakhelyről való megközelítése még egy jó ideig kardinális jelentőségű lesz.

Megemlíthető, hogy az önkormányzati rendszer működési problémái 2011 előtt több szinten jelentkeztek, mindez reformfolyamatot váltott ki. A rendszer működésének nem kielégítő volta többek között az alábbiakat foglalta magában:

- az elaprózottságból és kis méretből következő kapacitáshiányok;
- a szubszidiaritás eltúlzott értelmezése és az ebből adódó sok véletlenszerűség;
- a feladatellátás tényének és minőségének erősen hiányos állami ellenőrzése;
- a rendszer alulfinanszírozottsága, illetve következményeként az önkormányzatok eladósodása.

E tényezők pazarláshoz, alacsony hatékonysághoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés sok tekintetben hiányos voltához, valamint egyenetlen színvonalához vezettek. A közszolgáltatásokhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés joga a magyar önkormányzati rendszer történetében először a többcélú kistérségi társulások intézményének bevezetését megelőzően merült fel hazánkban (Somlyódy né Pfeil 2009).

A közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés kérdésének több dimenziója is adódik. Olvasatunkban először is összefonódik azzal a kérdéssel, hogy az önkormányzatok a feladatukká tett közszolgáltatásokat megszervezik-e, azaz teljesítik-e törvényi kötelezettségüket. Másodsor: ha nem, akkor az állam ezt milyen módon ellenőrzi, továbbá létezik-e olyan felügyeleti eljárás, amely alkalmas arra, hogy fény derüljön az ilyen típusú „tevékenység elmulasztására”? Ha igen, akkor mely eszközök állnak rendelkezésére a felügyeleti szervnek a szükséges intézkedések megtételére. Harmadszor a közszolgáltatásokhoz hozzáférés lehetősége az ellátott, használó, jogosult szempontjából összefügg a közlekedés szervezettségével.

Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést 2011-ig jellemző megoldatlan állapothoz képest, az új önkormányzati érában a helyi közügyek intézési körében felmerülő mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés esetén az állampolgárok érdekeinek a védelmében új felügyeleti aktus meghozatalára jogosítja fel a törvényhozó a kormányhivatalt. Azaz a határozathozatali kötelezettség és a közszolgáltatás nyújtásának elmulasztását pótolni tudja új törvényességi felügyeleti jogkörén belül. A döntéspótló jogkör erős beavatkozást tesz lehetővé a közszolgáltatás-szervezési kötelezettség védelmében, amihez bíróság közbenjöttére van szükség:

<sup>16</sup> Az Európa digitális fejlődéséről szóló jelentés (EDPR) – Országprofil Magyarországról. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/hungary> (A letöltés dátuma: 2019.10.11.)

„A kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást (közszolgáltatást). Ha a helyi önkormányzat a közigazgatási és munkaügyi bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.”<sup>17</sup>

Meggyőződésünk szerint törvényességi felügyeleti szempontból egyértelműen megerősítette a jogalkotó az önkormányzatok közszolgáltató tevékenysége feletti kontrollt. A kérdés az, vajon a kormányhivatal monitorozza-e a helyi önkormányzatok feladatellátásának tényszerűségét és hatékonyságát, illetve hatásosságát, valamint megvannak-e az ehhez szükséges eszközei. Feltételezésünk szerint a mind részletesebbé váló ágazati szabályozás keretei között egyre összetettebbé válik a közszolgáltatási hálót alkotó szervezetek térképe, amihez nem elegendő a klasszikus jogias ellenőrzési eszközök bevetése. Ennek előbb a szabályozási oldalát igyekszünk megvilágítani, majd a Magyar Államkincstár jóvoltából rendelkezésünkre álló adatok másodelemzése segítségével kapott eredmények ismertetésével szeretnénk árnyalni a képet. Elemzésünknek frekvenciált kérdése a feladatellátás biztonsága, illetve a hozzáférés garanciája, ami magában foglalja annak ellenőrzését is.

## 6.1. A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK KORLÁTOZOTT ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATI SZINTEK VISZONYÁBAN

A rendszerváltás Alkotmányában a helyi közügyeknek a két önkormányzati szint közötti elhatárolásának minimumát az jelentette, hogy azok a helyi közügyek, amelyek csak községi vagy városi szinten gyakoroltak hatást, a települési önkormányzati szinthez tartoztak, míg azok, amelyek túlléptek a települési önkormányzat érintettségén, a megye kompetenciájába kerültek (Küpper 2009). Köztudott, hogy az Ötv. az elemi településekre épülő, elaprózott és széles felelősségű helyi önkormányzati rendszert hozott létre, a megyei önkormányzat pedig a körzeti jellegű, illetve a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatások ellátására volt rendelve. Pozícióját azonban szubszidiárius jelleggel határozta meg a jogalkotó, ami annyit tett, hogy a törvényben megállapított kompetenciáit abban az esetben volt köteles teljesíteni, ha települési önkormányzat vagy azok társulása nem vállalta azokat.

A rendszer a szubszidiaritás elvének keretei között működött. Egyik oldalról nagyfokú rugalmasságot biztosított a feladatoknak az önkormányzati szintek közötti mozgására, hiszen a községi és városi önkormányzatok kapacitáshiánya esetén a megye kiegészítő szerepe következtében a helyi szintről területi szintre emelkedett a feladat. Más oldalról ez a fajta szabályozás kódolta a rendszerbe a bizonytalanságot, mivel a megyék eszközök (pénz, irányítási felhatalmazás) hiányában nem tudták befolyásolni a települési önkormányzatok és társulások idevonatkozó, a feladatellátási kötelezettséget rájuk továbbhárító döntéseit. A települések egyoldalú döntéseit a megyéknek automatikusan el kellett fogadniuk. Ezáltal a középfokú ellátás rendje a „véletlenszerűség” mentén is alakult, ha csak arra gondolunk, hogy a városi önkormányzatok középfokú intézményeiket finanszírozási-fenntartási nehéz-

<sup>17</sup> Mötv. 140. § (4)–(5) bekezdés.

ségekre hivatkozással bármikor átadhatták a megyének. A problémát mélyítette, hogy nem létezett a szolgáltatási területek térségi, illetve megyei szintű, továbbá megyék közötti összehangolását biztosító mechanizmus, az állam nem vett részt a folyamatban, mivel az önkormányzatok törvényességi ellenőrzést gyakorló szerve nem kapott felhatalmazást arra.

Ez az instabil és koordinálatlan feladattelepítési architektúra nem volt fenntartható, amit bizonyított a megyei önkormányzatok 2010-re történt hatalmas mértékű eladósodása, persze nem szeretnénk azt állítani, hogy azt kizárólag ez a probléma eredményezte volna.<sup>18</sup> Az Möt. a kialakult helyzetet végletes megoldással korrigálta, és a megyei önkormányzatot megfosztotta valamennyi közszolgáltatási feladatától. A túlsúlyos települési szinthez képest a mezoszint léte formálissá degradálódott. Tehát a törvényhozónak *a megyei önkormányzat kompetenciájának hiátusát kell a jelenlegi önkormányzati rendszerben a települési önkormányzatok feladatszervezésével kiváltania, és ebben erőteljesen épít a városi jogállású önkormányzatokra.*

A hatályos jogban a szubnacionális szint önkormányzatáról nem mond többet a jogalkotó, mint hogy „[a] megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el”.<sup>19</sup> A megyei feladatok taxatív felsorolása egyébként is szokatlan az önkormányzati feladattelepítésben a generálklauzula elvét követő magyar jogrendszerben. A problémának továbbgyűrűző hatása is van. Ettől fogva, bár bővíthető a középszintű önkormányzat feladatskálája, az kifejezetten a törvényhozó belátására van bízva. Mivel azonban a megyéktől történt feladatmegvonás a vagyonuk államosításával párosult, feladatkörük közszolgáltatásokkal történő bővítésére minimális esély látszik. Véleményünk szerint a folyamat megfordítása a tervezési és koordinációs jogosítványok tartalommal való megtöltésében teljesezhet ki.

Ezzel Magyarországon megszűnt a szubszidiaritás elvének alkalmazhatósága az önkormányzati szintek viszonyában a helyi érdekű közszolgáltatások nyújtása során. Ha valamely helyi önkormányzat nem vagy nem megfelelően látja el a feladatát, abban az esetben nem értelmezhető a jelenlegi jogi környezetet alapul véve, hogy a szubszidiaritás elve alapján egy önkormányzati szinttel feljebb, a területi önkormányzat szerepét betöltő megyéhez kerüljön valamely ügy. Egyrészt a kiegészítő szubszidiaritás szabálya csak horizontálisan működik a települési önkormányzatok vonatkozásában, másrészt a megyei önkormányzat nem kapott hatáskört közszolgáltatások biztosítására, és nincs jogosultsága arra, hogy lokális önkormányzati feladatokat helyettesítő jelleggel ellásson. Tehát a helyi közügyekre közvetlen veszélyt jelent a bürokratikus elintézési mód.

A megyei önkormányzat kiesésének további nemkívánatos hatása is érzékelhető. Így a települési önkormányzat által gyakorolt szervezetalakítási jog gyakorlásával összefüggésben – bizonyos törvényben előírt egyedi esetekben – közvetlenül a központi szinttel kell a döntést megelőzően egyeztetést folytatnia. Például a közművelődési ágazatban közművelődési intézmény létesítése, átszervezése, megszüntetése, vagy tevékenységének 60 napon

<sup>18</sup> A megyei önkormányzat Ötv. szerinti feladatai három csoportot öleltek fel: 1. Térségi közszolgáltatási intézmények fenntartása (például közművelődési, közgyűjteményi, levéltári, sport, egészségügyi, szociális). 2. Koordinatív területfejlesztési feladatok – környezet- és természetvédelmi, idegenforgalmi, infrastrukturális, foglalkoztatási feladatok, valamint a területi információs rendszer működtetése. 3. Nemzetközi kapcsolatok alakítása.

<sup>19</sup> Möt. 27. § (1) bekezdés.

túli szüneteltetése esetén be kell szereznie a minisztérium véleményét a testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal.<sup>20</sup> Egy másik példa szerint megyei hatókörű városi könyvtár vezetőjének megbízásához és a megbízás visszavonásához a miniszter előzetes egyetértését kell kérnie a közgyűlésnek.<sup>21</sup> A települési önkormányzatok kötelező feladatairól van szó a közművelődési és közgyűjteményi alapszolgáltatások nyújtása esetén. A humán közszolgáltatási területről hozott példák arra utalnak, hogy az állam részéről a szaktárcának megvan a lehetősége arra, hogy az önkormányzat döntéseit ne csak törvényességi szempontból vizsgálja felül, de azokba célszerűségi alapon is beavatkozzék.

A kisegítő szubszidiaritás egy válfaja megengedett az Mötv. értelmében, amikor a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosság számú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként átvállalja. Ennek feltételei között is megjelenik, hogy a jövőre nézve bizonyítottan gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon kell teljesítenie a feladatot, és annak átvételét a lakossági igényeknek indokolniuk kell, többlet állami támogatásra pedig nem formálhat igényt. A feltételek meglétét ezúttal is a kormányhivatalnak kell ellenőriznie törvényességi felügyeleti eljárás keretében. Miután az utóbbi eljárás elsődlegesen a helyes vagy hibás jogalkalmazást, illetve annak hiányát tudja kontrollálni, ezért a norma ésszerűen számol más állami szervek bevonásának szükségességével.<sup>22</sup>

Az önkormányzatok természetesen az állami szervezeteknek is jogosultak átadni feladataikat, amire széles körben akadt példa az egészségügyi ágazatban. Ott a jogalkotó feljogosította a települési önkormányzatokat, hogy nyilatkozattal jelentsék be az egészségügyi államigazgatási szervnél, ha úgy döntöttek, hogy egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségüket nem kívánják teljesíteni. Erről 2013. február 15-ig kellett nyilatkozniuk az ellátásra kötelezetteknek, ha nem tették, úgy tekintette az állam, hogy a továbbiakban nem akarják a járóbeteg-szakellátást vállalni. Ilyen esetben az állam által kijelölt konglomerátum, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet vette át az intézményeket. Tehát a szubszidiaritás elve az állam javára érvényesült, és szokatlan módon a hallgatás a kötelelem alóli mentesülés igényével volt azonos.

A korábbi liberális és a jelenlegi konzervatív önkormányzatfelfogás közötti különbség abban foglalható össze, hogy az előbbi a szubszidiaritás elvét korlátok nélkül alkalmazta, olyannyira, hogy annak során a közérdeket megjelenítő „jó kormányzás” elve nem tudott érvényre jutni. Ezzel szemben *a konzervatív államszervezés keretei között a szubszidiaritás elve megszűnt a települési és szubnacionális önkormányzati szintek viszonyában*. A szubszidiaritás elve a települési és területi önkormányzatok, illetve az önkormányzati és az államigazgatási szektor viszonyában is alkalmas a feladatok megosztásának kiegyensúlyozására. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a törvényhozó úgy ítéli meg, hogy valamely helyi közügyet a települési önkormányzatok tömegesen nem tudnak elintézni, akkor a nagyobb kapacitásokat birtokló mezoszintre telepíti azt. A jelenlegi helyzetben a helyi szint teljesítményének elégtelensége esetén annak helyébe csak az állami feladatellátást tudja léptetni, azaz a demokratikus önkormányzati megoldás helyébe a bürokratikus. Azonban ez már csak ultima ratióként történhetne, mert a szubszidiaritás elve értelmében a közösségi és demokratikus megoldásoknak előnyt kell élvezniük az állam általi feladatellátással

<sup>20</sup> 1997. évi CXL. tv. 81. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> 1997. évi CXL. tv. 64. § (6) bekezdés (módosította a 2017. évi LXVII. tv. 34. § 6. pont).

<sup>22</sup> Mötv. 12. § (1)–(2) bekezdés.

szemben (Somlyódyne Pfeil 2003). *A megyei önkormányzat új konfigurációja mellett nagy a veszélye annak, hogy a közszolgáltatás-szervezés során egyre több feladat kerül államigazgatási fennhatóság alá, messze a helyi érdekek és szempontok érvényesítésétől.*

Természetesen a törvényhozót mérlegelési jogkör illette meg a feladattelepítés során, mely helyzetet finomította a megyei jogú városok pozíciója. Ez utóbbiak akkor és most is biztosítják azokat a közszolgáltatásokat, amelyek saját területükön túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.<sup>23</sup> Ebben a megfogalmazásban az „is” szónak kiemelt jelentősége van.

## 6.2. A VÁROSI JOGÁLLÁSÚ ÖNKORMÁNYZATOK HELYE A KÖZIGAZGATÁSI TÉRBEN

Az Mötv.-ben a települési önkormányzatok körében a városi jogállású önkormányzatok három típusa különül el, a megyei jogú városoké, a járásszékhely városoké és az előbbi státusok egyikével sem rendelkező többi városi önkormányzaté. A differenciált hatáskör-telepítést kötelező szabállyá teszi az Mötv. Ennek megfelelően a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál a törvényhozó figyelembe veszi a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a gazdasági teljesítőképességet;
- a lakosság számot;
- a közigazgatási terület nagyságát.

A megyei jogú város, a járásszékhely város és a városi önkormányzat egyaránt települési önkormányzatnak minősül. A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Lényeges előrelépésnek tűnik a rendszerváltó önkormányzati törvényhez képest, hogy a városi jogállású önkormányzatokat – a megyei jogú városokon túlmenően is – nevesíti az Mötv. Így nóvumnak számít, hogy „[a] járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – a törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani”.<sup>24</sup> Ez az előírás a városi önkormányzat kategória vonatkozásában többletkötelezettséget állapít meg, amikor kimondja, hogy *ezen önkormányzatok saját közigazgatási határaikon túl terjedően körzeti ellátási felelősséggel rendelkeznek*. E feladattelepítési szabálynak az értelmezését problematikussá teszi, hogy nem tesz distinkciót a saját lakosságnak nyújtott alapszolgáltatások és a térségi feladatok között, továbbá az önkormányzati finanszírozás során ennek konzekvenciáját generálisan nem érvényesíti, csak konkrét feladatok differenciált telepítését kezeli.

<sup>23</sup> Mötv. 21. § (2) bekezdés.

<sup>24</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 21. § (1) bekezdés.

A városok körzeti ellátási funkciója 1990 óta ismeretlen fogalom volt a magyar közigazgatásban, míg a megelőző tanácsrendszernek alapelemét képezte a városok és közös tanácsi székhelyek körzeti ellátási felelőssége. Az Mötv. vonatkozó rendelkezése azonban több tisztázatlan kérdést vet fel. Először is nem definiálja, mit ért a város vonzaskörzetének fogalmán, továbbá nem mondja meg a vonzaskörzet és a járás mint téregység egymáshoz való viszonyát. Felmerül a kérdés, hogy a vonzaskörzet a járásnál kisebb vagy nagyobb területi egységet jelent-e. Ugyanis a fogalmazásmódból arra következtethetünk, hogy a járás nem azonos a vonzaskörzettel. Mivel azonban kifejezetten a közszolgáltatások teljesítésének területi illetékességi szabályáról van szó, mely utóbbi esetben nincs akadálya a járás, illetve közigazgatási határt átmetsző feladatszervezésnek, jogosan következtethetünk arra, hogy a város vonzaskörzete átlépheti a járáshatárt, sőt a megyehatárt is. A két területi illetékességi körzet azonban nem azonos – bár ez nem is kizárt –, mivel a járási határok kijelölésének nem képezte alapját vonzaskörzet-vizsgálat. *A vonzaskörzet következképp a funkcionális városi térséggel azonosítható.*

Abban is bizonytalanság van, hogy a járásszékhely és a többi város ellátási kötelezettsége között van-e különbség területi szempontból, ugyanis a hivatkozott szakasz nyelvtani értelmezése szerint nincs. Egy esetben nincsen kétség a feladatellátási körzet mibenlétéről, ez pedig a differenciált hatáskörtelepítés esete, amikor a területi illetékességet a jogalkotó rögzíti. Tipikus példája ennek a személyes gondoskodást biztosító szociális közszolgáltatások körében a család- és gyermekjóléti központ, valamint a család- és gyermekjóléti szolgálat telepítése.

2016. január 1-jével a gyermekjóléti és családsegítő szolgáltatások az alapfokú igazgatási körzetek, azaz a közös polgármesteri hivatalok központját adó önkormányzatok kompetenciájába kerültek, amelyeknek a feladatokat a körzet egészére el kell látniuk. Egyidejűleg a járásszékhely városok a szakmai-módszertani központ szerep betöltésére váltak kötelezetté e feladatok tekintetében. Amennyiben az érintett helyhatóságok más ellátási módozatot választanának (például ellátási szerződéssel más szolgáltatót vonnak be), abban az esetben is az alapszintű körzethez (a közös polgármesteri hivatalhoz) tartozóknak ugyanahhoz a feladatellátóhoz kell csatlakozniuk. A szabály még tovább szigorodik, mert ha a gyermekjóléti szolgálat fenntartója társulás, a társulás társulási megállapodásban megjelölt székhelye kizárólag a feladatellátásra kötelezett önkormányzat lehet.<sup>25</sup>

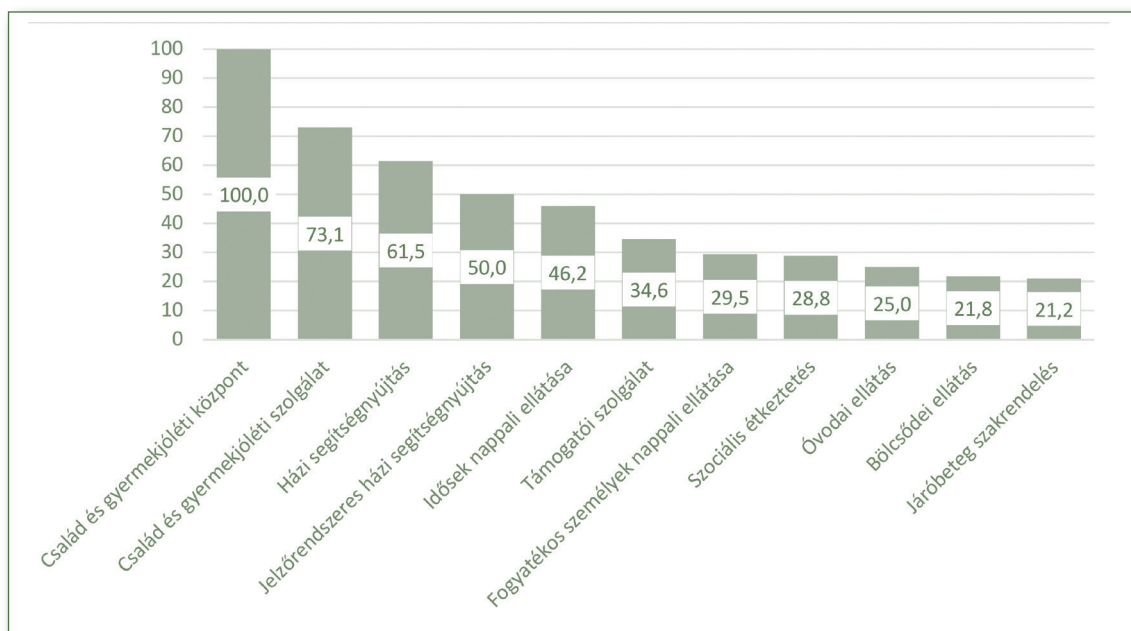
Vagyis ebben az esetben a szabad társulás jogának egyfajta korlátozása fedezhető fel, amelyre a Parlament az Alaptörvényben a rendszerváltó Alkotmányhoz képest jóval szélesebb felhatalmazást kapott, aminek alapján 2012 óta létezik a kötelező társulás intézménye: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”<sup>26</sup> Tekintettel arra, hogy az Mötv. nem konkretizálja a kényszertársulás mibenlétét, a hivatkozott ágazati törvény szűkítheti az önkormányzatok társulási szabadságát. Az alapfokú igazgatási körzetrendszer nyomatékosítása annyiban érinti az önkormányzati autonómiát, hogy a körzetközpont képviselőtestülete a továbbiakban kizárólagos döntési jogot és szabályozási felhatalmazást élvez a körzet egészére, azaz nem köteles az érintett többi önkormányzat bevonására, sőt véleményének becsatornázására sem. Természetesen nem kizárt, hogy e célból az érintett képviselőtestületek között működjön az ellátottak érdekeit megjelenítő koordináció, de az a felek kooperációs készségén múlik. A gyakorlatban szerencsére az új típusú feladattelepítést megelőzően kialakult együttműködési hagyományok sokszor tovább élnek, amit a véleményfelmérésben részt vevő helyi politi-

<sup>25</sup> 1997. évi XXXI. tv. 94. § (2a) bekezdés.

<sup>26</sup> Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

kusok megerősítettek. Ettől eltekintve ezen a ponton rögzíthető a differenciált hatáskör-telepítés következményeként a demokráciadeficit.

Időközben az intézmények szervezésének szabályai is változtak, mivel a család- és a gyermekjóléti szolgáltatás egy szolgáltató – a család- és gyermekjóléti szolgálat – keretében működtethető.<sup>27</sup> 2016-ban a Gyermekvédelmi törvénynek egy módosítási tervezete e feladatterület municipalizációját célozta, ami azt jelentette volna, hogy a családsegítő és gyermekjóléti központok csak önkormányzati fenntartású intézményekként lettek volna jogosultak az állami támogatásra. Ez arra kényszerítette volna a fennálló társulásokat, hogy a költségvetési támogatás lehívásához intézményeiket átadják a járásszékhely önkormányzatoknak. Miután ez tiltakozást váltott ki az érintettek körében, a szabálmódosításra nem került sor. Az ismertetett feltételek magyarázatot adnak arra, hogy a járásszékhely városok részvételével működő társulásokban, valamint a járásszékhely megállapodás alapján végzett szolgáltató tevékenységei során a család- és gyermekjóléti központ az első, a szolgálat működtetése a második leggyakrabban előforduló együttesen ellátott feladat (2. ábra).



**2. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő önkormányzati társulások által ellátott, valamint az általuk megállapodás alapján teljesített feladatok gyakorisági sorrendje (%), 2017**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*

A jogalkotó a gyermekjóléti központ és a szolgálat telepítési szabályai során a két egymásra épülő szolgáltatási szinthez kettős körzetrendszert hozott létre; alapegységei az alapfokú igazgatási körzetek (közös polgármesteri hivatalok), amelyekből alsó-középszinten felépül a második körzetrendszer. Ez azt is jelenti, hogy nem engedi eltérni az ellátást a közigazgatási határoktól, ami a feladatellátás megszervezését egyszerűen ellenőrizhetővé teszi.

<sup>27</sup> 1993. évi III. tv. (Gyvt.) 39–40. §, valamint 64. § (6) bekezdés.



A nem járásszékhely város és nem közös hivatal székhelyeként működő város esetében az ellátási körzetre vonatkozóan egy kiegészítő szabály érvényesül, miszerint „[a] települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően”.<sup>28</sup> *A hivatkozott törvényhely azt mondja ki, hogy létezik egy olyan városi önkormányzati kategória, amelynek a differenciált hatáskör-telepítés ellenére nincs körzeti ellátási felelőssége.* Ezt tényszerűen alátámasztotta a kutatásunk, ugyanis a Magyar Államkincstár Törzskönyvi Nyilvántartása adatainak feldolgozása eredményeként *52 olyan várost sikerült szerte az országban beazonosítani, amely 2017-ben nem vett részt közös feladatellátásban, sem társulás, sem megállapodás alapján.* Azaz nem volt olyan költségvetési szerve, amely más önkormányzat részére szolgáltatott volna, és maga nem vett részt önkormányzati társulásban. (A közös önkormányzati hivatal létét nem vettük figyelembe a feladatellátásnál, egyébként az 52-ből mindössze három város székhelye közös hivatalnak.) Térségi kapcsolatok hiányában a városi szerepkör betöltése megkérdőjeleződik, azonban nem tudjuk kizárni, hogy gazdasági társasági formában vagy nonprofit szervezeti formában esetleg mégis végez körzeti ellátást.

Az 52 kiszűrt városi önkormányzat 15,1%-át teszi ki a városállománynak, amelyek egyike sem járásszékhely város. Ha a megyék közötti eloszlásukat vesszük figyelembe, kirívóan sok közöttük a Pest megyei város, 40,4%-uk tartozik az ország legfejlettebb térségébe, s az utóbbi csoportból 14-nek tízezerél magasabb a népességszáma. Tehát nagyságrendjük nem indokolná az izolált feladatellátást, viszont nem ritka, hogy egyazon járásból több város is bekerült a mintába: a Gödöllői járás területéről négy város, a Szigetszentmiklósiból és Szentendreiből kettő-kettő. Ezzel szemben hat megye egyetlen járással sem szerepel az 52 város között, Baranya, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Vas és Zala megyék, amelyek zöme kis- és aprófalvas településszerkezetű. Ezzel szemben Bács-Kiskunban öt, Jász-Nagykun-Szolnok, Fejér, Hajdú-Bihar és Békés megyékben négy-négy olyan város található, amelyek esetében nem tudtuk bizonyítani a vonzáskörzeti közszolgáltatás-szervezést. Mint látható, ezek mindegyike alföldi megye. Azonban tény, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg, Somogy és Tolna megyékből háromezer főnél alacsonyabb népességű városok kerültek a listába, ami magyarázatot ad a térszervező szerep hiányára.

Visszatérve a kiinduló gondolathoz, *a közszolgáltatásoknak a vonzáskörzethez és járhatóárhoz igazodó megszervezését tekinti a törvényhozó a gazdaságos, hatékony és a szakmai szabályok előírásainak megfelelő feladatteljesítés feltételének.* A feladatszervezés optimalizálásának igénye tehát nemcsak a hálózati infrastruktúrák működtetésének területén érhető tetten, hanem általános értelemben a humán közszolgáltatásokat érintően is. Erre utal, hogy az ágazati törvény a „mérethatékony” ellátás megvalósítása, egyúttal az ellátottak érdekeinek védelme céljából részletszabályt, egészen pontosan korlátot is felállít a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátás biztosításához: *„Gyermekjóléti intézmények ellátási területének meghatározásánál tekintettel kell lenni arra is, hogy az intézmény és az ellátottak lakóhelye közötti távolság lehetőleg ne haladja meg az ötven km-t.”*<sup>29</sup>

Ez a szabály azonban aggodalomra ad okot, hiszen olyan személyes ellátások biztosításáról van szó, amelyek esetében kifejezetten a lakóhelyen vagy a lakóhely közelében célszerű a hozzáférést biztosítani.<sup>30</sup> Már csak azért

<sup>28</sup> 1997. évi XXXI. tv. 94. § (5) bekezdés.

<sup>29</sup> 1997. évi XXXI. tv. 96. § (2) bekezdés.

<sup>30</sup> 1997. évi XXXI. törvény 15. § (2) bekezdés: A személyes gondoskodás keretében tartozó gyermekjóléti alapellátások: a) a gyermekjóléti szolgáltatás, b) a gyermekek napközbeni ellátása, c) a gyermekek átmeneti gondozása.

is, mert a gyermekek napközbeni ellátásának formái – a gyermekek életkorának megfelelően – a törvény szerint a bölcsődei ellátást, a napközbeni gyermekfelügyelet és az alternatív napközbeni ellátást foglalják magukban.<sup>31</sup> A gyermekek védelmét ellátó, veszélyeztetettségét megelőző vagy megszüntető beavatkozások esetén az ellátottak az átlagnál gyakrabban tartoznak a szegénységben, esetleg mélyszegénységben élőkhez, valamint a hátrányos helyzetű csoportokhoz, ami felettébb megkérdőjelezi a rögzített maximális távolságot. A jogalkotó megfogalmazása pontatlan, mert nem definiálja a távolság jellegét.

Érdemes visszatekinteni a járások közigazgatási határainak megvonására, amihez megalapozó tudományos vizsgálatok készültek. Az új területi egység lehatárolása során először a kormány igénye – helyesen – az volt, hogy a lakosság valós térhasználati szokásaihoz igazodva egy felső távolsági korlát épüljön be a rendszerbe. A járásközpontok elfogadható távolságát egy lakossági megkérdezés segítségével konkretizálták, ami azt mutatta, hogy a potenciális ellátottak többsége számára az elfogadható utazási távolság 15 km (a megkérdezettek 28%-a), illetve 20 km (a válaszadók 26,7%-a szerint). A kutatók a járásbeosztásra négy modellt dolgoztak ki, amelyek közül a legkisebb elemszámú és egyúttal a legnagyobb körzeteket eredményező modell esetén 121 egységgel számolva, a legmesszebb levő település 40 km-re lehetett a központtól. E járásbeosztás mellett 18 km-es átlagos központtól mért távolsággal tudtak számolni, ami az ügyfelek, illetve ellátottak szempontjából még tolerálhatónak bizonyult. Egyébként a népességszámmal súlyozott utazási távolság minimalizálására törekvő modell kialakítása állt a járások lehatárolásának homlokterében (Szalkai 2012).

A lehetséges járásközpontok kiválasztásához négy mutatót vettek figyelembe:

- a népességszámot,
- a településhez rendelhető ingázási volument,
- a meglévő közfunkciókat (komplex közigazgatási mutató),
- a kereskedelmi egységekkel való ellátottságot.

A nemzetközi standardokat követő szakmai javaslatlól a végeredmény eltért, mivel a tényleges központok kijelölése és határuk megvonása során a megbízó igényei szerint leegyszerűsödtek a kritériumok: a közigazgatási kapacitások és a meglévő államigazgatási infrastruktúra került a fókuszba. Végül a Kormány kérésére a járásrendszer elemszáma 160-ra módosult. Fő szabályként a megyehatárt figyelembe vették, és minden település ahhoz a központhoz került, amitől az országos közúthálózaton kilométerben mért távolsága a legkisebb volt. Ez adott esetben a többedik ingázási célpont kijelölését eredményezte saját megyén belül. Végül a társadalmi-szakmai vita és több száz módosító javaslat eredményeként megszületett döntés értelmében a járási területegységek száma 175 plusz 23 fővárosi kerületi járásra bővült.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 1997. évi XXXI. tv. 41. § (3) bekezdés.

<sup>32</sup> A távolság csökkentésével egyre több járás jött volna létre, és nagy ráfordítással lehetett volna a járási infrastruktúrát kiépíteni. Erre figyelemmel a 160 járást magában foglaló utolsó javaslat optimális volt, mert teljesítette volna a 30 km-es központtól mért távolság kritériumot (119 település 30-40 km-re került volna, nyolc még azon is túl). Ezen felül a területi kiegyenlítés és az elérhetőség szempontjait is érvényesítette volna, mivel bevezetése esetén a legalább 7 közfunkcióval rendelkező városok automatikusan járásközpontok lettek volna, majd a hat, öt, és négy funkcióval bírók közül választották ki a további 32 járásközpontot. A kormány nyilvános vitára bocsátott tervezete 2012 januárjában 168 járásból állt (8 új járásközpont került bele, 16 javasolt központot vetett el). Budapestre eredetileg hét járáskörzetet képzelt el (Szalkai 2012). Egyébként a járások kialakításával kapcsolatos társadalmi és szakmai egyeztetés 2012. január 10–29. között zajlott az interneten, tehát igen rövid idő állt rendelkezésre.

A járásrendszert 2013. január 1-jével a Kormány rendeletben vezette be. A járásbeosztás kialakításához fűzött törvényhozói cél egyértelművé teszi, hogy a modern kori járások kialakításának hozzá kellett járulnia a korábbinál *alacsonyabb társadalmi költséggel, hatékonyabban és ügyfélközpontúan működő* területi közigazgatás létrejöttéhez.<sup>33</sup> Az 5. táblázatból kitűnik, hogy a szupralokális téregység folyamatosan jelen van a modern magyar közigazgatás területi szerkezetében, bár változó elnevezéssel és funkcióval. A jelenleg közigazgatási alsó-középszintnek nevezett téregység az elaprózódás felé mutat, a 2013-ban bevezetett járások körzetei átlagosan a legkisebbek.

Év	Jársók száma	Városkörnyékek száma	Kistérségek száma
1950	140	-	-
1960	128	-	-
1970	107	2 (Kapunvár és Hatvan körül)	-
1980	83	49	-
1984	-	139	-
1994	-	-	138
2010	-	-	175
2013	175 + 23	-	-

#### 5. táblázat

#### A járási, városkörnyéki és a kistérségi igazgatás területi egységeinek változása, 1950–2013

*Forrás: a szerző saját szerkesztése Hajdu 2003 alapján*

A MÁK (2017) törzskönyvi adatbázisának felhasználásával végzett elemzésünk alapján a járásszékhelyek által működtetett család- és gyermekjóléti központok illetékességi területe átlagosan 14,8 települési önkormányzatra és egyúttal 24 730 fős átlagos népességre terjed ki, míg ugyanezek az adatok a család- és gyermekjóléti szolgálatok esetében 6,7 önkormányzatot és 9475 fős népességet mutatnak. Miután az utóbbiak a járásokhoz mérten kisebb körzeteket alkotnak, a számok is ezzel összhangban állnak. A gyermekjóléti alapellátásokat biztosító intézmények – léptéküknél fogva – érzékelhetően közelebb vannak az ellátottakhoz még abban az esetben is, ha valamilyen módon városok közreműködésével valósulnak meg. (Az adatok átfogják azokat a költségvetési intézményeket, amelyeket a járásszékhely városok, valamint a részvételükkel működő önkormányzati társulások tartanak fenn, és szerepelnek a központi nyilvántartásban, mivel ezek esetében a városok székhelytelepülésként jelennek meg.)

Tényszerűen a járások népességszámuk és a felölelt településszám szerint egyaránt nagy szórást mutatnak, ami vita tárgyává tehető, noha ez a karakterük természetes módon összefügg a járásközpont térségének településhálózati adottságaival. A Dunántúlon a városok többnyire szabályos vonzaskörzettel rendelkeznek, míg az Alföld nagy- és óriásfalvas környezetében ez nem jellemző. Mégis abban az esetben, amikor a jogalkotó az önkormány-

<sup>33</sup> 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet.

zati feladatok differenciált telepítéséhez alapstruktúráként használja a járásokat, akkor ez problematikusá válhat – többek között – a kapacitások és a közlekedési elérhetőség szempontjából. Ez a feladattelepítési logika nem vizsgálja a járások területén lévő, adott esetben több város közötti feladatmegosztás kérdését, holott ez valós probléma (6. táblázat). Ebből is adódhat, hogy a városi önkormányzatok közelítően 16%-ában nem található körzeti feladatellátást biztosító költségvetési intézmény.

1	2	3-4	5-6	Összesen
várossal rendelkező járások száma				
79	59	44	3	175

### 6. táblázat

#### Járások száma a városok szerint (2013)

*Forrás: Szigeti 2014, 264.*

Az sem közömbös, hogy van 12 olyan fővároson kívüli járásunk, amelyeknek a népességszáma 100 és 200 ezer fő közé esik, míg további 35 járás lakossága meghaladja az ötvenezer főt. Tovább cizellálja a helyzetet, hogy adott esetben két-három városi rangú település alkot hasonló népességszámú járást, míg más esetekben 30-50 települési önkormányzat (vö. Szigeti 2014).

Ebből a megközelítésből érdemes egy kis figyelmet fordítani arra, hogy a tömegközlekedés megszervezését biztosító hatályos jogi szabályozás milyen mértékben támogatja az ügyfeleket, ellátottakat a települések fizikai, időbeli, illetve mindezek eredőjeként közlekedési elérésében. Ehhez a közlekedési ágazati szabályokat lehet megvizsgálni. A Személyszállítási törvény előír bizonyos minimálisan teljesítendő célokat az alapfokú személyszállítás tekintetében, amelyeket minden érintett település, illetve lakosai számára biztosítani kell, amennyiben a közlekedési hálózat műszaki állapota lehetővé teszi. Részletesebben:

„Az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátásnak – az államháztartás teherbíró képességének keretein és az infrastrukturális adottságon belül – biztosítani kell:

- adott település és a járásközpont vagy a gyakorlatban kialakult vonzásközpont közötti közvetlen eljutási lehetőséget,
- adott település és annak megyeszékhelye közötti, legfeljebb egy átszállással történő elérési lehetőséget,
- az adott település és a főváros közötti legfeljebb két átszállással történő eljutási lehetőséget,
- a szomszédos megyeszékhelyek közötti közvetlen eljutási lehetőséget, valamint
- a főváros és a megyeszékhely közötti közvetlen eljutási lehetőséget.”<sup>34</sup>

<sup>34</sup> 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról 27. § (1)–(2) bekezdés.

Egyébként az alapellátás mértéke a településenkénti napi három járatpár (autóbusz- vagy vonatközlekedésre vonatkoztatva), ami csak a munkanapokon kötelező előírás, s amely szolgáltatási gyakoriságot az érintett önkormányzattal kötelezően egyeztetett menetrend kialakításával kell biztosítani.

A közlekedési menetrend kialakítása során figyelembe veendő igények rögzítésével pozitív módon a köz- és bizonyos piaci szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetővé tételét követeli meg a jogalkotó, ami lényegileg

- a kereskedelmi szolgáltatásokhoz,
- a munkába járás és az oktatási, nevelési intézményekbe történő eljutást,
- a közigazgatási és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést foglalja magában.<sup>35</sup>

Az előbbi szabályozással kapcsolatban két észrevétel fogalmazható meg. A szabályozás először is nem tekinthető garanciálisnak, mivel feloldja a kötelezettség teljesítése alól a szolgáltatásért felelőst azzal, hogy az országos, regionális és elővárosi személyszállítást csak az államháztartás megfelelő teherbíró képessége és a közlekedési hálózat kielégítő műszaki állapota, illetve az infrastrukturális adottságok fennállása esetén kell biztosítani. Gyakorlatilag azt mondhatjuk, hogy *ez a kimentésnek olyan mértékű teret nyit, aminek alapján nem kérhető számon az alapellátás teljesülése*. Másodsorú módszertani szempontból a köz- és piaci szolgáltatások elérésének nincs időbeli korlátja, tehát a járművek között szükséges átszállás, illetve csatlakozás idejének, egészen konkrétan a menetidő maximumának vagy valamilyen optimumának megállapítása nélkül erőltet igyekezet a jogalkotó részéről. Hiszen egy átszállás többórnyi várakozást is magában rejthet, ami miatt az úti célba eljutás tényleg megvalósul, azonban okafogyottá válhat. Arra gondolhatunk, amikor az utas adott intézménybe a nyitvatartási vagy ügyfélfogadási idő után érkezik meg.

Ha ehhez példának okáért hozzávesszük azt, hogy a Gyámügyi törvény végrehajtási rendelete az alapellátás biztosításának helyéről azt mondja, hogy azt a jogosult lakóhelyéhez vagy tartózkodási helyéhez legközelebb eső szolgáltatást nyújtó személynél vagy intézménynél kell biztosítani, akkor szintén nem jutunk közelebb a megoldáshoz. A gyámügyi igazgatással és gyermekjóléti szolgáltatásokkal kapcsolatos gondok a városokban felvett interjúkban is visszaköszöttek, mint ahol az intézkedések megtételének gyorsasága kívánnaivalókat hagy maga után.<sup>36</sup> Bár ennek ellensúlyozására a járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja, ahol az ügyek száma nem indokolja a folyamatos jelenlétet, viszont a lefedettséget növelni tudja, mert a lehető legtöbb településen a legtöbb szolgáltatás elérhetővé válik (Lapsánszky et al. 2017). Ez a megoldás azonban véleményünk szerint fából vaskarika, hiszen ismét drágítja és szervezeti szempontból államigazgatási szemléletben visszaépíti a közigazgatást arra a helyi szintre, ahonnan elvonta a jogalkotó.

Ezt az összetett problémát leginkább azzal lehetne orvosolni, ha a jogalkotó a megyei jogú és járásszékhely városok elérését utazási időtartamban maximálná, továbbá a járáson belüli városok funkciói között kialakítaná a koordinációs mechanizmust. Ezek a javaslatok követik a területi ellátási rendszer kiépítésében a központi tele-

<sup>35</sup> 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról 27. § (5) bekezdés.

<sup>36</sup> 15/1998 (IV. 30.) NM rend. a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, 5. § (3) bekezdés.

pülések funkcionális hierarchiáját alkalmazó országok gyakorlatát (lásd 6.3. *A tervezés szerepe a központi funkciójú települések hálózatának kiépítésében* című alfejezetet).

Végül azzal zárható a fejezet, hogy a jogalkotó a differenciált hatáskörtelepítés szabálya segítségével a helyi önkormányzati szinten a feladatellátás báziselemeit kijelölte, majd ezekhez az ágazatok hozzárendelték a közfeladatok meghatározott körét. Ezáltal elméletileg létrejött a munkamegosztás a városi és községi önkormányzatok, továbbá a három típusú városi jogállású helyhatóságok között. Azonban hangsúlyozni szükséges, hogy a rendszer működése nem függetleníthető a járásbeosztástól és a járások belső településhálózati adottságaitól. *A hazai közigazgatási reformok során visszatérő probléma, hogy egységes szabályozást vezettek be az ország különböző adottságú térségeiben, ami megghiúsította az egyébként helyes célkitűzések érvényre juttatását.* Az önkormányzatok közötti feladatmegosztási struktúrát tovább módosítja az önkormányzatok közös közszolgáltató tevékenysége, ami társulások vagy feladatellátásra vonatkozó megállapodások keretei között valósul meg. Ezért az utóbbi feltárása hozzájárul ahhoz, hogy realisabb képet alkossunk a városok térségi szerepköréről.

### **6.3. A TERVEZÉS SZEREPE A KÖZPONTI SZEREPKÖRŰ TELEPÜLÉSEK HÁLÓZATÁNAK KIÉPÍTÉSÉBEN NEMZETKÖZI KITEKINTÉSEL**

Számos nyugat-európai országban az egyenlő élet- és munkakörülmények garantálása, vagyis a lakosság területet lefedő módon való ellátása köz- és üzleti szolgáltatásokkal, valamint a munkahelyek kielégítő közelségének biztosítása a nemzeti és regionális tervezés módszereivel történik évtizedek óta. Az úgynevezett központi helyek és települési súlypontok (felső-, közép- és alapfokú vagy kiscentrumok) kijelölésének értelme, hogy a lakosság ellátása gazdaságosan és hatékonyan, a közszolgáltatást nyújtó intézmények bizonyos koncentrációja mellett tud megvalósulni, ami tagadhatatlanul a közszolgáltatások igénybe vevőinek optimális számát kell hogy generálja (ARL 2000).

Az ellátó-szolgáltató intézmények területet lefedő hálózatának megtervezése és annak alapján szisztematikus fejlesztése az 1960-as és 1970-es években indult Nyugat-Európában. Természetesen a sikeres adaptáció igényli a központrendszer időszakonkénti felülvizsgálatát és korrekcióját többek között a demográfiai tendenciákra tekintettel, vagy pedig egyszerűen a funkciók finomítása végett. (A zsugorodó városok és az elnéptelenedő települések következményeként, ha az ellátotti létszám 10–35%-kal csökken az adott körzetben, veszélybe kerül a központ teherbíró képessége, ekkor mérlegelik a központok összevonását, illetve számuk csökkentését.)

A közszolgáltatások területi szinten értelmezett, kiegyenlített hozzáférést biztosító hálójának koncepciója az úgynevezett központi helyek elméletén nyugszik, egy olyan területpolitikai szemléleten, amelynek segítségével az adott ország egészére meghatározhatók azok a vonzásterületek, amelyeken keresztül a legkisebb utazási időráfordítással és a legkevesebb számú központi település segítségével a közszolgáltatások iránti teljes kereslet kielégíthető egy adott területi szinten (7. táblázat). Ily módon az elérhetőség és a szolgáltatások fenntarthatósága közötti feszültség kiegyensúlyozásáról van szó, lényegében a decentralizáció és a centralizáció összeegyeztetésén keresztül (Pütz–Spangenberg 2006).

Centralitási szint	Vonzáskörzet	Minimális lakosság szám (fő)	Minimum elérhetőségi standard (tömegközlekedéssel)
Felsőfokú központ	felsőfokú	200–300 ezer	90 perc
Középfokú központ	középfokú	30–35 ezer	45 perc
Alsó, alap- vagy kiscentrum	szomszédsági	7–10 ezer	30 perc

### 7. táblázat

#### A központi helyek elérhetőségének/teherbíró képességének kritériumai és küszöbértékei Németországban

*Forrás: Pütz–Spangenberg 2006, 338, idézi Somlyódyné Pfeil 2008, 98.*

A központi helyek elmélete analitikus teóriát takar, amelyet Walter Christaller dolgozott ki (1933) a javak és szolgáltatások térbeli eloszlásának megvilágítására. Másfelől nem pusztán egy koncepció, de normatív konstrukcióként is értelmezik, aminek normatív tartalma abban rejlik, hogy az állam a központi funkciókat a városi és községi önkormányzatokhoz mint feladathordozókhoz rendeli. Lényegét tekintve a területi tervezésnek olyan szervezési eszköze, amely a nemzeti tervecélokat telephelyek központjai formájában ülteti át, és a mindenkori címzettek szerepét és funkcióját abban kijelöli. A területi tervezés során a kívánatos és létrehozandó állapotot határozza meg, aminek az állam közhatalmi pozíciójából szerez érvényt (kemény területi tervezés). A hierarchikus állami eszközök alkalmazása alól azonban van kivétel, például Hollandia, ahol a politikailag szándékolt településstruktúra megjelenítése a diszkurzív tervezés metodikájára épül, és konszenzus kialakításával jön létre. A központi funkciójú települések lehatárolásának van legitimáló szerepe is, általa a laikusok számára is értelmezhetővé válik a térstruktúra, s ezzel a decentralizált koncentráció elvének alkalmazása (Blotevogel 2002).<sup>37</sup>

A központi helyek koncepciója (a továbbiakban KHK) egyrészt központi intézmények telephelyi csoportosulását (klaszter) fejezi ki, annak az adott önkormányzatnak a nagyságától vagy népességszámától függetlenül, amelynek a területén található. Másrészt központi helyként definiált, funkcionális települési (városi) kategóriákat fejez ki, amelyeket népességnagyságuk alapján hierarchiába rendeznek, továbbá közigazgatási és tervezési funkciókkal ruháznak fel. Az utóbbi esetben fogalmilag a közszolgáltatásokkal és az infrastruktúrával való ellátottságot, valamint a kiskereskedelmi tevékenység mellett a munkaerőpiaci fejlődési súlypontokat is magában foglalja (Flex et al. 2016, 32). A koncepció előtérében a szolgáltatásokkal történő ellátás áll, azonban a közép-, a felsőfokú központok és a metropolisztérségek esetében a vonzáskörzetre gyakorolt fejlesztési funkcióval is számolnak, ugyanis a gazdaságfejlesztés szempontjából ezek az önkormányzatok telephelyekként viselkednek. Végül a rendszer része, hogy a regionális és nagytérségi közlekedési hálózatokban csomóponti szerepet töltenek be a központi helyek. Ebből következően a központi helyek koncepció mint irányító és tervezési eszköz szerepe különbözik az agglomeráció

<sup>37</sup> Ennek alapját a német Területrendezésről szóló törvény teremti meg: „A települési tevékenységet területileg koncentrálni kell, és teljesítőképes központi helyek rendszerére kell felépíteni.” [ROG 2. § (2) 2. pont].



ókban és a rurális térségekben. Míg az urbánus térségekben a versenyképesség, az urbanitás fokának megtartása és a környezeti minőség képezik a meghatározó célokat, addig vidéken a szolgáltatásoknak elérhető közelségbe hozása nyomul előtérbe. Az adott központ vonzáskörzetében kell biztosítani a lakhatást, a szolgáltató intézményeket és a munkahelyeket, amelyek közlekedési szempontból takarékosan, klímabarát és erőforráskímélő módon – a lehető legrövidebb utak igénybevételével működő mobilitás fenntartásával – biztosítandók a népesség különböző csoportjai számára (Flex et al. 2016).

A központok rendszerének alkalmazásával a területi, illetve ellátásbeli különbségek csökkenthetők, megfordítva a területi kohézió növelhető, mivel eredményeként egy területileg kiegyensúlyozott településstruktúra áll elő. A decentralizált koncentráció elvének hívják e mechanizmust, amit a területi tervezés segítségével valósítanak meg. Ez felöleli az önkormányzati feladatellátás párhuzamosságainak megszüntetését is.

A tervezés során egyrészt összekapcsolódik az országos és regionális tervezés, másrészt annak során kijelölik a központi funkciójú településeket és azok területén a központi helyi jelentőségű általános települési területeket, amelyekre a szolgáltató intézmények elhelyezése céljából szükség van, majd e központi intenciókat a konkrét városépítési tervekben az érintett önkormányzatok részletesen kibontják. Fontos ugyanis, hogy a különféle intézményeket koncentráltan helyezték el, a településfejlesztési tervekben megjelölt telephelyekre összpontosítsák azokat, mivel az a cél, hogy hosszú távon biztosítható legyen a köz- és üzleti szolgáltatások vonzó kínálata az adott városokban. Érdemes megjegyezni, hogy a kiskereskedelmi egységek telepítése során szintén figyelembe kell venni a központi helyzetű településeket és az azokon kijelölt központi ellátási területeket.

A központok teherbíró képességének fontos szerep jut a koncepcióban, ezért *a központi települések városfejlesztési terveiben a teljes vonzáskörzet szolgáltatási igényét figyelembe veszik*, amikor egyedi telephelyeket, telkeket jelölnek ki fejlesztésre. Ebbe beletartozik az ellátási körzet mérete, fejlődési potenciálja, az onnan való elérhetőség, továbbá a városépítés kondíciói. A kooperáció a közszolgáltatásokhoz hozzáférés biztosításának céljával nem öncél, mivel az együttműködés mindig tranzakciós költségekkel jár. Ezért ha például a központi funkciókat megosztják két vagy több önkormányzat között, akkor az nyilvánvalóan gyengíti a koncepció koncentrációs és integrálós erejét. Azonban a vidéki térségekben gyakrabban megfigyelhető, hogy a központi funkciót nem tudja egyetlen önkormányzat teljesíteni, mert a rendelkezésre álló és a központ funkció betöltéséhez szükséges infrastruktúra nem fedi egymást.

A központi funkciójú városok körében a német szabályozás megkülönböztet monocentrikus központokat, ahol a vonzáskörzet egyetlen központ köré szerveződik. Azonban ismert az úgynevezett városszövetség (Städtebund) intézménye is, amely meglehetősen új, Baden-Württembergben vezették be elsőként 1971-ben, de amelyet ma már tartományok sora alkalmaz (Szászország, Bajorország, Mecklenburg–Elő-Pomeránia, Rajna-Pfalz, Tübingia, Brandenburg és 2010 óta Szász-Anhalt).

A városszövetség létesítése nem egyszerűen egy területi tervezési rendelkezés formájában ölt testet, hanem *egy kétirányú eljárást valósít meg, a tartományi tervező által kezdeményezett top-down és a városok és községek által lefolytatott bottom-up eljárás kombinációját*. Azáltal, hogy két önkormányzat együttesen teljesíti a központi funkcióknak megfelelő közszolgáltatásokat, ki tudják szélesíteni és rugalmassá tudják tenni a központi helyek koncepcióját. Tübingiában az ilyen központi funkciójú városszövetségeket csak időszakosan jelölik ki, és a rendszeresen lefolytatott eredményes értékeléstől teszik függővé fennmaradásukat. Bajorországban például negatív értékelés esetén megvonják a központi helyi státust. A többszörös centrum vagy városszövetség létrejöttének előfeltételei általánosságban a következőket fogják át (Flex–Greiwing–Terfrüchte 2016, 119–120.):

- Egy területrendezési szerződést, amelyben a funkciók együttes teljesítésének tervezett formáját – beleértve a szervezeti struktúrát is – kötőerővel rögzítik (polgármesterek kerekasztalával, frakciók bevonásával, munkabizottságok alakításával, a megvalósításra létrehozott projektcsoportokkal).
- A központi helyi intézmények kijelölését, amelyek a teljes lakosságot, illetve a teljes vonzáskörzetet ellátják, erről kölcsönösen meg kell egyezniük az érintett városoknak.
- A telephelyeket, amelyek leképezik a tényleges infrastrukturális klasztert, és amelyekről a regionális tervezőknek és az önkormányzatoknak kötelességük megállapodni (beleértve az elérhetőséget, a felszereltséget, a kapcsolódási lehetőségeket stb.).
- Egy közös fejlesztési koncepciót, amit regionális (térégi) fejlesztési terv formájában dolgoznak ki, és amire majd az együttesen elfogadott területhasználati tervek épülnek.

A szakértők hangsúlyozzák, hogy a két vagy három város közötti kiegyensúlyozott funkciómegosztás előfeltétele, hogy abból minden résztvevő számára előnyök származzanak. A konstrukció gyakorlati alkalmazása azt mutatja, hogy a legjobb eredmény akkor érhető el, ha az önkormányzatok magas népsűrűségű területen egymás szomszédságában található, hasonló nagyságrendűek és a szolgáltatási profil szempontjából egymást jól kiegészítik. Ez persze nem zárja ki, hogy a jövőben további szolgáltatásokat, illetve intézményeket most már koordinált módon létesítsenek. Ez a modell egyrészt megkönnyíti a szolgáltatási kínálat fejlesztését, másrészt lehetővé teszi a partner- városok viszonyában a takarékos erőforrás-gazdálkodást specializáció kialakítása következtében.

A specializáló az érintett önkormányzatok hivatali apparátusának egymásra tekintettel történő kialakításától a közszolgáltatásokat biztosító infrastruktúra kiépítéséig széles skálán mozoghat. A humánkapacitás-építésből profitálhatnak a városok, ha például megosztják egymás között a szakterületeket, és a hozzájuk kapcsolódó speciális tudás csak egyik vagy másik közigazgatási szervezeten belül jelenik meg, amely a városszövetség minden tagja számára teljesíti a vonatkozó feladatokat. Így olyan kapacitások létrehozására nyílik mód, amelyek meghaladják egy önkormányzat lehetőségeit. A fókusz a közszolgáltatások, infrastruktúrák kölcsönösen egyeztetett kiépítésén és biztosításán van. A funkciómegosztás kifejezetten a központi helyi funkciókra irányul, és nem érinti az egyébként a tagok között fennálló interkommunális együttműködések, bár azokat célszerű az előbbiekkal összehangba hozni. A partnervárosok között hangsúlyozottan hosszú távú, időben nem behatárolt munkamegosztás és együttműködés valósul meg, amelynek teljesítésére egy úgynevezett területrendezési szerződésben (Raumordnungs-Vertrag) kötelezik magukat (Flex-Greiwing-Terfrüchte 2016).

Az ellátási szempontból kiemelt települések több tartományban megjelennek az adott tartomány pénzügyi kiegyenlítési rendszerében is, amelyekhez a központosultságot honoráló pénzügyi tétel tartozik. A ranghely szerinti finanszírozás célja a központi szerepkörnek megfelelő infrastruktúra kiépítése és a beruházás következtében előálló működtetési költségek fedezése. Az alapelv lényege, hogy mindazokat a költségeket, amelyek a központi helyzetű település által nem a saját lakosságának, hanem a városkörnyéknek nyújtott közszolgáltatások következtében keletkeztek, ellentételezze (Somlyódyné Pfeil 2003).

Megállapítható, hogy a jogalkotó az együttműködéshez társított intézményes és egyúttal garanciális elemek segítségével a térstruktúra irányítására és azon belül a térségi jellegű közszolgáltatások és infrastruktúrák koordinált megszervezésére alkalmas, teljesen transzparens eszközt hozott létre, ami hatékonysági garanciát is magában foglal. Végül az önkormányzatok közötti versenyben is szerepet kap, mert követhetővé teszi a viszonyokat. Kiváló példája a kormányzati szintek közötti együttműködésnek, amely kiegészül a várostérségi horizontális szemlélettel, miáltal bizonyítja, hogy a többszintű kormányzás nem ideológiafüggő analitikai eszköz.

# 7. VÁROSOK KÖZSZOLGÁLTATÓ- TEVÉKENYSÉGÉNEK SZERVEZETI ÉS TERÜLETI JELLEMZŐI A SZABÁLYOZÁS NÉZŐPONTJÁBÓL

## 7.1. A DIFFERENCIÁLT HATÁSKÖR-TELEPÍTÉS LOGIKÁJÁNAK HATÁSA

Az Mötv. és az önkormányzati feladatok telepítésében döntő szerepet játszó ágazati törvényi szabályok hatására az elmúlt öt év alatt kikristályosodott a városi önkormányzatok újraszabott kompetenciája. Így 2018-ban érdemes közzolgáltatás-szervezési tevékenységük mélyére nézni, annak szervezeti, szervezési és területi aspektusait feldolgozni. Ebben segítségünkre lesznek egyfelől a jogszabályok, másfelől az intézményi statisztikai adatok. Megközelítésünk kiindulópontja, hogy a várost a vonzáskörzete számára teljesített funkciók teszik várossá (Beluszky 2003).

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei a közzolgáltatások megszervezésének mikéntjében nagyfokú szabadságot élveznek, mert annak érdekében

- költségvetési szervet,
- gazdálkodó szervezetet,
- nonprofit szervezetet,
- egyéb szervezetet (intézményt) alapíthatnak.<sup>38</sup>

Általános jelleggel még a kiszereződés jogát is megadta a törvény, az önkormányzat ugyanis szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel feladat ellátására. A gazdálkodási forma, illetve szervezet megválasztásában azonban csak látszólagos a nagy mozgástér, mivel az Mötv. 41. § (8) bekezdése értelmében törvény „előírhatja, hogy meghatározott közzolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.”

Az ágazati szabályozás ebbe a szabadságba mélyen és korlátozó módon beavatkozik, mert az ágazatok jogosultak megállapítani a feladatellátás részletes feltételeit. E körben rendkívüli módon terjed az a szabályozási megoldás, amely *a konkrét ügyek esetében kötelező módon felsorolja azt a szervezeti vagy gazdálkodási formát, aminek keretében a feladat megvalósítható.* Tendenciózusan látszik a *remunicipalizáció*, előnyt élveznek az önkormányzati

---

<sup>38</sup> Mötv. 41. § (8) bekezdés.

alapítású, illetve tulajdonú gazdasági szervezeti megoldások, valamint a saját feladatellátás. Adott esetben a költségvetési szervet prioritálja a jogalkotó, így például a megyei jogú város által fenntartott, nyilvános megyei hatókörű városi könyvtár kizárólag költségvetési szervként működtethető.<sup>39</sup>

A jelenség összefügg azzal, hogy az önkormányzati szférában a helyi közzolgáltatások szervezeti és irányítási formáiban az elmúlt évtizedben több fordulat is történt. A rendszerváltás óta három időszak különíthető el, az első 2006–2007-ben kezdődött az önkormányzati költségvetési intézmények önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokba történt átszervezésével, majd az évtized fordulóján országosan tanúi lehettünk az elsősorban a nagy- és középvárosokban lejátszódott holdingba szervezésüknek. A harmadik időszak az Mötv. hatálybalépésével indult, és szintén egyfajta integrációt valósított meg közzolgáltatási területektől függően. Ennek során megfigyelhető egy „irányításegységesítési tendencia”, amiben felsejlik a törekvés a szakracionális és a menedzserszemlélet alkalmazására (Horváth M. 2015). Az új központi szabályozási környezet kikényszerítette változások ma már nemcsak a kommunális infrastruktúra ágazataiban, hanem a humán ágazatokban is tetten érhetők.

Kis túlzással tehát, az egymást követő három szakasz közös jellemzőire figyelhetünk fel, és ez az *egységesítés és a hatékonyság növelésének célja, továbbá a közzolgáltatások megszervezésének dominánsan az önkormányzati vagyongazdálkodás fogalmi körében történő értelmezése* (Szabó 2014). A különbség az irányítói pozíció betöltőjében érhető tetten, amely lehet az önkormányzat és lehet az állam. Viszont az kétségszemből látható, hogy a választott képviselői szerv kontrollja a társasági formák választása esetén gyengül, a döntések a lokális közösség érdekeit nehezképpen engedik érvényesülni.

Tehát az önkormányzatok a gyakorlatban szektoronként és önkormányzati feladatonként eltérő szabályok mentén működnek. Egészen odáig, hogy az önkormányzati társulás létesítésének joga általánosan megilleti az önkormányzatokat, mégis az tapasztalható, hogy a szaktárcák konkrétan megállapítják, mely feladatok láthatók el társulásban. Nyilvánvalóan a célból, hogy ezzel irányt mutassanak, mely feladatokhoz biztosít a költségvetés kiegészítő finanszírozást közös ellátásszervezés esetén.

Ebben a folyamatban egyúttal az önkormányzatok szervezeti alakítási szabadságának a korlátozása is kifejeződik, ami önmagában autonómiavesztést okoz. De a valóságban ezek a folyamatos jogszabály-módosításhoz vezető direktívák közvetlen anyagi kárt is okozhatnak az önkormányzatoknak. A véleményfelmérésben kapott visszajelzések alapján ezt – többek között – a hulladékgazdálkodás ágazati törvényi előírásainak teljesítése során élték meg igen rosszul a városi önkormányzatok, amikor is be kellett lépniük a korábban jól működő szervezeteket kiváltó nagyobb méretű társulásokba. Végül több esetben sikerült a szervezeti változás negatív hatásait kiküszöbölni azzal, hogy az újonnan alapított társulás – racionális okoknál fogva – a korábban szolgáltatást nyújtó intézményt bízta meg a szolgáltató tevékenység tényleges elvégzésével. Ezáltal egyrészt teljesültek az általános gazdasági érdekű közzolgáltatásra előírt szigorú szakmai követelmények, másrészt a korábbi szervezeti struktúra átmentésével az önkormányzati oldalon nagyobb anyagi veszteség nélkül lezajlott a reform (a véleményfelmérés során rögzített interjú alapján).

A hulladékgazdálkodási feladatok ellátására létrejött önkormányzati társulások átalakulását bemutató elemzés is hasonló következtetésekre jutott. Kiemeli, hogy az országosan lezajlott folyamat motivációja a szervezetek

<sup>39</sup> 1997. évi CXL. tv. 64. § (5) bekezdés.

számának csökkentése, az ellátás biztosításának optimalizálása, és egyáltalán a hulladékgazdálkodásnak az egyszerűsítése és nonprofittá tétele volt. Megjelent szempontként a megyei jogú városok köré szervezés kívánalma, valamint a közelség és méretgazdaságosság elve azzal, hogy minimálisan 50 ezer, maximálisan 200 ezer fő lakos kiszolgálása valósuljon meg egyetlen közszolgáltató révén. Az analízis egy konkrét társulás esetére hivatkozik, amikor is a hulladékgazdálkodást addig biztosító társulásnak két másik társulással és három nonprofit kft.-vel kellett egy olyan társaságot megalapítania, mely a szükséges lépték, a jogszabályban előírt gyűjtési körzet létrehozásához megfelelő volt. A korábbi társulás tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet pedig alvállalkozóként folytatja a tevékenységét (Kovács 2018).

A központi engedélyezési és felügyeleti rendszer keretében zajló folyamat többféleképpen is megítélhető. Abból a szempontból, hogy a hulladékszolgáltatás biztosítására kötelezett önkormányzatokat a jogi szabályozás „szervezeti innovációra” kényszerítette, miáltal az állam szempontjából méretgazdaságos megoldást hoztak létre, pozitívnak mondható. Ha viszont a reform mögé nézünk, *negatív szervezeti kumulációra lehetünk figyelmesek*. Ebből a szemszögből negatív az átszervezés kimenetele, mivel rendkívüli módon meghosszabbítja a hulladékgazdálkodásért felelős egyes települési önkormányzatok és a tényleges szolgáltató közötti láncolatot. Ebben a szimptomában az úgynevezett megbízó–ügynök (Principal–Agent) viszony meghosszabbodását és megterhelődését lehet felismerni, ami ésszerűtlenül újabb és újabb ügynököket kapcsol össze. Vagyis a település lakosságának mint megbízónak az érdeke csak nehézségek árán tud érvényesülni. Ez a problematika a műszaki infrastruktúrát üzemeltető közszolgáltatásoknál is jelentkezik, de nyilvánvaló, hogy a humán közszolgáltatások esetében súlyosabb, amikor a lokális szempontok figyelembevételére nagyobb szükség lenne a szolgáltatás megszervezésében.

A közszolgáltatók láncolatát adott esetben már a jogszabályhely is kódolja, mert például a településeken a közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzaton, kizárólag e közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szervén, önkormányzati társuláson vagy a közterület-felügyeleten túl 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság is végezheti.<sup>40</sup> Be kell látni, hogy ez a jogalkotói szemlélet demokráciadeficitet eredményez. Sőt, azt is feltételezni lehet, hogy rontja a hatékony szolgáltatásszervezést, mivel a „megbízói” irányítás többszörös áttételeken keresztül tud csak érvényesülni (vö. Dafflon 2013).<sup>41</sup>

A kommunális szolgáltatások mellett ebből a szempontból vizsgálható a humán terület is. A szociális ágazatban az ágazati törvény hasonlóképpen szabályozza a feladatellátás módjait, és három formára szűkíti, amellyel annak eleget lehet tenni:

1. szolgáltató, intézmény fenntartásával, vagy
2. szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban történő részvétellel, vagy
3. szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval létrejött megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Möt. 16/A. §.

<sup>41</sup> A parkolási szolgáltatás esetében nyilvánvalóan nem azt vitatjuk, hogy a jogalkotó ragaszkodik ahhoz, hogy az ellátásért felelős és a közszolgáltatás tényleges megszervezője egyaránt helyi önkormányzathoz kötődő szervezet legyen, mivel ezzel a korábbi kaotikus közterület-használati viszonyokat kívánta felszámolni.

<sup>42</sup> Szt. 91. § (1) bekezdés.

A harmadik esetben a szociális szolgáltatás nyújtásának átvállalása valósul meg az ellátásra kötelezett helyi önkormányzattól vagy a társulástól. Gyakori, hogy a városi önkormányzatok által fenntartott intézmények megalapodás alapján kiterjesztik illetékességi területüket, és más önkormányzatnak is biztosítanak ellátást. *A rendszer koherenciáját gyengíti, hogy önkormányzat és társulás egyaránt továbbadhatja a szolgáltatást állami, nem állami, egyházi szolgáltatónak, sőt másik társuláshoz is kiszerezhető.* Ezzel a feladatért felelős önkormányzat, amelynek az ellátottak, illetve a lakosság érdekeit kellene képviselnie az adott szolgáltatás tekintetében, egy láncolat végére kerül, és elveszti befolyását arra nézve (3. ábra). A feladat delegálásának áttételei ellentmondanak a helyhatóság választásokon a helyi kormányzásra adott közvetlen felhatalmazásnak.<sup>43</sup> Meggyőződésünk, hogy a szolgáltatási láncolat bonyolult volta nem támogatja a magas színvonalú feladatellátást, mivel gyengíti az ellátásért felelős önkormányzat érdekérvényesítő képességét arra nézve, hogy a közszoolgáltatások a helyi igényekhez igazodjanak.



**3. ábra: Egy egyszerűbb esetet alapul véve a szolgáltatói láncolat bemutatása**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

*A differenciált hatáskör-telepítés keretei között létezik egy harmadik hatáskör-telepítési logika, amely a települési önkormányzatok népességszámára épül. A személyes gondoskodás körébe tartozó kötelező feladatokat a települési önkormányzatokra népességnagyság-kategóriák szerint differenciáltan telepíti a Szociális törvény (a továbbiakban Szt.). Az állandó lakosok számától függően köteles a települési önkormányzat a következő szociális szolgáltatásokat teljesíteni, ahol mindegyik méretkategóriában érintettek a városok:*

- legalább 3000 lakos esetén családsegítést és idősek nappali ellátását;
- legalább 10 000 lakos esetén családsegítést, étkeztetést és nappali ellátást;
- legalább 30 000 lakos esetén családsegítést, étkeztetést, házi segítségnyújtást, időskorúak gondozóházát, éjjeli menedékhelyet, hajléktalan személyek átmeneti szállását.<sup>44</sup>

Ez a struktúra kiegészül az állami fenntartók által teljesített szociális feladatokkal – mint például a fogyatékos személyek gondozóházának, a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthonának megszervezése és fenntartása –, amelyeket a kormány által kijelölt szervek teljesítenek a harmincezer főnél nagyobb állandó lakosságú településeken.

<sup>43</sup> „A helyi önkormányzat, illetve a társulás, valamint az állami szerv a szociális szolgáltatást egyházi vagy nem állami fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is elláthatja.” (1993. évi III. tv. 120. §)

<sup>44</sup> 1993. évi III. tv. 86. §.

Első benyomásunkat, miszerint a településmérethez igazodó, lépcsőzetes hatáskör-telepítés egy rendezett, átlátható és egyértelmű rendszert hozott létre az ellátásért felelős önkormányzatok kijelölésével, egy következő rendelkezés szertefosztatja. *A törvényhozó tág teret nyit a feladatok továbbdelegálásának.* Azaz szociális szolgáltatást akár a helyi önkormányzat, akár az állami fenntartói feladatokat ellátó szerv, sőt maga a társulás is *megállapodás útján jogosult továbbadni* (nem szalonképes kifejezéssel élve „kiszerezni”) más helyi önkormányzatnak vagy társulásnak. A megállapodásban rögzíteni kell a szociális szolgáltatás igénybevételére vonatkozó szabályokat és az ellátottak után fizetendő hozzájárulás mértékét. Ami rendben lévőnek látszik, azonban az a kérdés, hogy a feladatellátásra nem kötelezett (kisebb) önkormányzatok lakossága hogyan jut hozzá a szolgáltatásokhoz, ha a törvény által megkövetelt küszöbérték az ellátásra kötelezett önkormányzat saját népességére vonatkozik. A lépcsőzetes feladattelepítést – amely magasabb szintű szolgáltatásokról is rendelkezik – célszerűen össze kellett volna kapcsolni a városok körzeti ellátási kötelemével. Sőt, érdemes látómezőnkbe vonni egy, a szubszidiárius szolgáltatásnyújtás fogalmi körébe tartozó rendelkezést is, ami a feladatellátási térképet tovább módosíthatja.

Ugyanis az ellátási kötelezettséggel nem rendelkező önkormányzat is vállalhatja a különféle szociális szolgáltatások megszervezését, s ez esetben helyi rendeletében jogában áll kimondani, hogy csak saját települése lakosai részére biztosítja az ellátást.<sup>45</sup> A korábbiakhoz képest ez a rendelkezés a „potyautasok” kiszűrését, illetve annak jogalapját teremti meg. Ugyanis az Ötv. hatálya alatt nagy számban voltak olyan önkormányzatok, amelyek sem saját intézménnyel, sem kötelező feladataik biztosításához nem rendelkeztek feladatellátásra vonatkozó megállapodással, illetve szerződéssel. Korábbi ellátási kapcsolatot azonban nem lehet ezen szabály alapján a jövőre nézve felmondani.

## 7.2. TERVEZÉSI KIHÍVÁSOK A SZOCIÁLIS SZFÉRA PÉLDÁJÁN

Az új önkormányzati érában a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális feladatok az állam és az önkormányzatok között oszlanak meg, ennek lényege, hogy a korábban megyei önkormányzati kompetenciába tartozott szakosított ellátások állami fenntartókhoz, míg az alapellátások a települési önkormányzatokhoz kerültek. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás ez alól kivételt képez, mivel a korábban a települési szint által szervezett szolgáltatás állami feladattá vált, napjainkban önkormányzat az állammal kötött szerződés alapján tudja biztosítani. Ezzel együtt az önkormányzatok hatályos feladat- és hatásköri rendjében a szociális szféra kitüntetett helyet foglal el, a legtöbb feladat ebből az ágazatból terheli helyhatóságainkat. Ezért alkalmas arra, hogy rajta keresztül láttassuk, miként törekszik a jogalkotó a közpolitikai folyamat hatékonyságát garantálni. Az ezzel kapcsolatos alapvető rendelkezés a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben olvasható, amely a szociális hatóság feladatává teszi a szociális ellátások önkormányzatok és állami fenntartók általi teljesítésének, valamint az azzal összefüggő *szolgáltatástervezési koncepció* elkészítésének folyamatos figyelemmel kísérését. Amennyiben hiányosságra derül fény, határidő tűzésével jogában áll felszólítani a kötelezettet.

A Kormány szociális hatóságnak a Szt. 90/A. §-ában az ellátásért felelős szerv székhelye szerint illetékes kormányhivatalt jelöli ki. Egyúttal megállapítja, hogy a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságok azonosak a műkö-

<sup>45</sup> 1993. évi III. tv. 90. § (3) bekezdés.



dést engedélyező és az ellenőrzést végző szervekkel.<sup>46</sup> Ennek tükrében arra a következtetésre juthatunk, hogy a szociális ágazatban a személyes ellátások szakmai tartalma pontosan meghatározott, a nyilvántartási rendszer kiépült, így a közszolgáltatások nyújtásának tényét és tartalmát szervezeti, illetve fenntartói oldalról kontroll alatt tudja tartani a kormányhivatal. Most már az a kérdés, hogy hol van az a mechanizmus, amely összefűli a területileg tagolt ellátási rendszerelemeket. A járásközponti gyermekjóléti központok és közös önkormányzati hivatalokhoz rendelt család- és gyermekjóléti szolgálatok ebből a szempontból szilárd építőköveket jelentenek, azonban a differenciált hatáskör-telepítés lépcsőit a társulások társulásával, valamint a társulások ellátási szerződési viszonyaival kombináló építmény továbbra sem transzparens abból a szempontból, hogy garantálná az egyenlő esélyű hozzáférést a szociális alapszolgáltatásokhoz. Valószínűsíthető, hogy a gond a szervezetközpontú megközelítésből ered. Azonban – szociális rászorultsága esetén – valamennyi állampolgárnak el kell érnie a szolgáltatások teljes palettáját, lakjon kétezer főnél kisebb, vagy tízezer főnél nagyobb településen. A kétezer fő alatti önkormányzatok nem terveznek, így nem összesítik a lakosságuk igényeit és a szociális szolgáltatások átfogó térképét. Azon szociális szolgáltatások tekintetében lesznek részei a szolgáltatástervezési koncepciónak, amelyeket önkormányzati társulás biztosít számukra, ezért fennáll a teljeskörűség hiányának.

A kulcsnak a tervezésben kell rejtőznie. Fontos tény, hogy a Szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: szociális törvény, illetve Szt.) a legalább kétezer lakosú települési önkormányzatok és a főváros számára kötelezővé teszi a szolgáltatástervezési koncepció készítését „a településen, fővárosban élő szociálisan rászorult személyek részére biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározása érdekében”.<sup>47</sup> Amennyiben a települések egyes szociális feladataikat társulás keretében látják el, e szolgáltatások tekintetében a szolgáltatástervezési koncepciót a társulás készíti el.

A koncepciók jelentőségét aláhúzza, hogy az állami szociális ellátások biztosítását végző szolgáltató, intézmény létrehozásához, átszervezéséhez a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter hozzájárulása szükséges, aki az adott megye, város szolgáltatástervezési koncepciójában foglaltak figyelembevételével, az elérhető szolgáltatások és az adott szolgáltatás iránti társadalmi szükséglet alapján dönt. Ebből az derül ki számunkra, hogy *állami kompetenciában nem folyik idevonatkozó tervezési tevékenység, az állami szervek is az önkormányzati tervdokumentumokra támaszkodnak. Így a szociális ellátások területén a megyei önkormányzatnak mint szolgáltatásért felelősnek a kiesése egyúttal a szubnacionális szinten folyó tervezésnek a megszűnését eredményezte, és e pozíciót az államigazgatási szervek csak részben foglalták el.*<sup>48</sup>

<sup>46</sup> 369/2013. (X. 24.) Korm. rend. a szociális és gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről.

<sup>47</sup> 1993. évi III. tv. 92. §.

<sup>48</sup> A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és megyei kirendeltségei tartják fenn a korábban a megyei önkormányzatok feladatkörébe tartozó szakosított ellátásokat nyújtó intézményeket. A tevékenységükről szóló beszámolók alapján megállapítható, hogy nemcsak kapacitáshiánnyal küzdenek, de nem minden ellátást tudnak megszervezni. Saját tevékenységük fejlesztésének tervezettségé sem megnyugtató, a főigazgatóság maga mindössze középtávú belső szervezeti stratégiával rendelkezik, ami aggályos. Forrás: <https://szgyf.gov.hu/hu/foigazgatosag/szmsz/category/148-kozeptavu-szervezeti-strategia> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 04.); [www.bacskiskun.hu/uploads/files/megyeionkormanyzat/eloterjesztesek/20170630/e-np17-20170630.pdf](http://www.bacskiskun.hu/uploads/files/megyeionkormanyzat/eloterjesztesek/20170630/e-np17-20170630.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 07. 04.)

Ha abból indulunk ki, hogy a járasszékhely településen működő gyermekjóléti központ ellátási területe a járás lakosságára terjed ki, valamint a megyei jogú város azokat a közzolgáltatásokat is biztosítja, amelyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek, sőt harmincezer lakos felett speciális alapfokú szolgáltatásokat is nyújtani kell az érintett önkormányzatoknak, akkor ebből az következne, hogy a körzeti ellátási felelőséggel rendelkező önkormányzatok a térségük egészére terveznek. Ezzel szemben az önkormányzati középszint kiiktatása óta a szociális szférában a tervezés a települési szinthez és azt kiegészítően az önkormányzati társulásokhoz kötődik, és dezintegrált. Ugyanakkor hiányzik a tervezési rendszerből egy köztes szint, amely összefésülné és koordinálná a települési, járási és térségi (társulási) igényeket, érdekeket és fejlesztési irányokat. A pont- és foltszerű ellátási struktúráknak nincs integráló eszközük.

A szociális intézmények állami engedélyezésére és kontrolljára vonatkozó koncepció teljességét elvileg az a rendelkezés biztosítja, amely a megye és a főváros területén működő egyházi fenntartókat és nem állami fenntartókat együttműködésre és adatszolgáltatásra kötelezi a szolgáltatástervezési koncepció készítése során.<sup>49</sup> Majd a folyamat végén a megyei jogú városi önkormányzat a jóváhagyott szolgáltatástervezési koncepcióját megküldi a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszternek, akinél összefutnak a települési dokumentumok.<sup>50</sup>

Mint említettük, a szociális ágazatban gyakoriak a jogszabályi változások. Ez a körülmény sajnálatos módon a közzolgáltatástervezési koncepciót mint tervfajtát is érinti. A Szt. 2016. december 31-éig<sup>51</sup> hatályos szövege pozitív módon arról rendelkezett, hogy a megyei jogú városok státusuknak megfelelően olyan tervdokumentumot fogadtak el, amelynek hatálya az érintett megye egészére kiterjedt. Azaz biztosítani voltak kötelesek a szociális tervezést középszinten, mintegy a megyei önkormányzatok jogutódjaiként. 2017. január 1-től azonban az előbbi rendelkezés hatályát veszítette, azóta a szociális tervezés tekintetében a megyei jogú város települési önkormányzatnak minősül, ami nem felel meg az Mötv.-ben szabályozott megyei ellátási felelősségnek.

Eddig az időpontig a szolgáltatástervezési koncepció tartalmára nézve részletes iránymutatást tartalmazott a törvény, ami ma már nem segíti az egységes szakmai tartalom kialakítását, mert a jogalkotó azt is hatályon kívül helyezte. Hasonlóképp a tervezés demokratizmusának fokozására és a megfelelő érdekek becsatornázására berendezett Szociálpolitikai Kerekasztal jogosultságát is megvonta a koncepció megvalósulásának figyelemmel kísérésére vonatkozóan – noha a helyi kerekasztal továbbra is kötelezően létrehozandó intézmény minden kétezer főnél népesebb településen és társulásban végzett feladatellátás esetén.<sup>52</sup> Egy ilyen intézmény létét alapvető fontos-

<sup>49</sup> Szt. 92. § (6a) bekezdés.

<sup>50</sup> 92. § (10) bekezdés.

<sup>51</sup> 92. § (6) bekezdés.

<sup>52</sup> A Szt. 2016. december 31-ig hatályos szövege [58/B. § (2) bekezdés]: A 2000 fő feletti lakosságú települési önkormányzat vagy társulás, illetve a fővárosi önkormányzat helyi szociálpolitikai kerekasztalt hoz létre, különösen a szolgáltatástervezési koncepcióban meghatározott feladatok megvalósulásának, végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérésére. A helyi szociálpolitikai kerekasztal évente legalább egy alkalommal ülést tart, tagjai a helyi önkormányzat, illetve a társulás területén szociális intézményeket működtető fenntartók képviselői, továbbá a helyi rendeletben meghatározott szervezetek képviselői. A 2017. január 1-jétől hatályos szöveg: [58/B. § (2) bekezdés]: „A 2000 fő feletti lakosságú települési önkormányzat vagy társulás, illetve a fővárosi önkormányzat jogszabályban meghatározottak szerint helyi szociálpolitikai kerekasztalt hoz létre.”

ságúnak tartjuk a közpolitika-alkotási folyamat eredményessége szempontjából, hiszen annak révén az érintettek be tudják csatornázni érdekeiket, szempontjaikat, majd a végrehajtásban is részt tudnak vállalni. Ezzel a kerekasztal alkalmassá válhat a helyi kormányzás (governance) megvalósítására. Persze, valójában akkor lenne képes teljesíteni az utóbbi rendeltetését, ha a civil szférára és a lakosságra is kiterjesztenék a bevonandó szereplők körét. Az más kérdés, hogy kompetenciáját a törvényhozó máris megkurtította.

A véletlenszerűen kiválasztott néhány város szociális tervezési koncepcióját megvizsgálva az a benyomásunk, hogy a járásszékhely városok inkább települési önkormányzatként értelmezik magukat, ezért a tervdokumentumokban a helyzetelemzés, a demográfiai viszonyok, a szociális rászorultsági adatok stb. a város lakosságára vonatkozóan készülnek. Majd pozitív esetben a szociális ellátások bemutatásánál térnek ki a társulási keretek között végzett szolgáltatásokra és igénybevételekre, ezáltal érintik a szociális ágazat térségi kapcsolatait. Végül a jövőkép, a fejlesztési irányok meghatározása ismét a központi településre koncentrál, abban a térségi szemlélet, a járásszékhely város integráló funkciója alig jelenik meg. *Ez a helyzetkép is rávilágít az ágazati szakmai irányítás és a közpolitikai folyamat konfúzus voltára.*

Bizonyos esetekben gondot okoz a városnak, ha valamely feladatot a lakosság száma alapján kötelezően biztosítani kellene, azonban a helyben jelentkező igények nem elegendőek az önálló intézmény létesítéséhez, illetve fenntartásához. Ilyenkor például az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények esetében (fogvatékos személyek gondozóháza, szenvedélybetegek átmeneti otthona, pszichiátriai betegek átmeneti otthona stb.) áthidaló megoldásként az illetékes önkormányzat szolgáltatási szerződéssel tudja lefedni a szolgáltatást és teljesíteni kötelemét. Joggal firtatható a kérdés, vajon a helyi, térségi és megyei igények hogyan tárhatók fel és koordinálhatók biztonságosan az aktuális szolgáltatásszervezési dizájn mellett? Mindent egybevetve megállapítható, hogy a szociális ágazat példáján keresztül érzékelhetők a közszolgáltatás-szervezésben a jó irányú elmozdulások és a még mindig fennálló vagy újrateremtett hiányok, amelyek a hatékony és kiegyenlített színvonalú ellátás útjában állnak. A hatályos szabályozás széles teret enged az ellátási szerződések megkötésének a nonprofit és egyházi szolgáltatók bevonása céljából, míg a szakosított ellátások az állami intézményfenntartót terhelik. Ezen túlmenően a szociális feladatok gyakran olyannyira összetettek, hogy megoldásukhoz integrált szemléletre van szükség. Természetes módon összefüggenek a szociális problémák az oktatási, a képzési és a foglalkoztatási feladatokkal, ezért komplex eszközrendszer alkalmazását igénylik (Barta 2014). Az utóbbi időben kedvező irányt jelent, hogy a foglalkoztatáspolitikai területén régi-új eszközként – 2017-től kezdődően – létrejöttek a megyei, megyei jogú városi és járási foglalkoztatási paktumok, amelyek összekapcsolják a munkaerőpiaci eszközöket, az ágazatokat és a szektorokat. Célcsoportjukba a szociálisan rászorulóknak különféle csoportjai is beletartoznak. Nagy előrelépés, hogy általuk a munkanélküliség kezelése területi szemléletű megközelítést kap, a települési önkormányzatok nem maradnak magukra a feladat megoldásával.

Ezen túlmenően a hazai szociális ágazatról azonban továbbra is elmondható, hogy a feladattelepítés logikája alapvetően településcentrikus, a település nagyságával arányosan, lépcsőzetesen bővülő. Ezt a szemléletet a szolgáltatás konkrét módjának megválasztása során létrejövő hálózatok tágitják ki. Tehát a feladattelepítésnek legalább három logikája észlelhető, az önkormányzati típusokhoz, a különféle szolgáltató szervezetekhez rendelése a feladatoknak, valamint a településeknek népességnagyság-kategóriák szerinti megkülönböztetése. Alapvető fontosságú, hogy miként lehet harmonizálni ezeket a szétartó elveket. Végeredményben e helyütt azt a kérdést is feszegetni lehet, hogy a közigazgatási építkezés jövőbeli koncepciójában kell-e erősíteni a járásközpontok szerepét? Melyik az az irányító szerv, amely képes ebben segítséget nyújtani a települési szintnek? Tekintettel arra, hogy

a szociális intézmények szolgáltatási körzetei nem, illetve minimális mértékben illeszkednek a járashatárokhoz, természetes módon átléphetik azokat, sőt a megyehatárt is átmetszhetik, illetve számos speciális ellátást nyújtó intézmény racionálisan feltétlenül a járásnál nagyobb területi léptéket igényel, a járás mint optimalizációs téregység nem jöhet szóba. *A járás túlzottan kicsi, ezért továbbra is amellett érvelünk, hogy minimálisan a megyei, tehát a közép szint az, amely a közpolitikai tervezés és szakmai irányítás alkalmas léptéke. A szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításához nem elégséges, hogy az állami szervek egyszerű befogadói a települési és társulási terveknek, de szükség van egy szakmai koordinációt végző szervre is.*

### 7.3. A KÖZPOLITIKAALKOTÁS SZEREPLŐI KÖRÉNEK KISZÉLESÍTÉSÉRE IRÁNYULÓ KÍSÉRLET A HUMÁN ÁGAZATOKBAN

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság nyomán Európa-szerte elindult közigazgatási reformfolyamaton belül a szociális igazgatás sajátos területként jelenik meg, mivel ebben az ágazatban az államok – érthető módon – nem tudják teljesen feladni az új közszolgálati menedzsmentmódszereket. A kiszerezés mint a privatizáció egyik válfaja továbbra is része az eszköztárnak, mivel a szociális szférára különösen jellemző az állami-önkormányzati és a nem állami szolgáltatók hálózatainak létrejötte, ugyanis a társadalmi kapacitások mozgósítása nélkül az előbbi nem képes a feladatait ellátni. Némi súlyponteltolódás azonban tetten érhető, például a brit rendszerben is, ahol a versenyztetést a legjobb értéket nyújtó szolgáltató kiválasztásának szempontja váltotta fel. S több helyütt tapasztalható, hogy az illetékes önkormányzatok bevonják a döntéshozásba a szolgáltatás szempontjából érintettek hálózatait a kormányzás hatékonyabbá tétele okán (Hoffman 2016).<sup>53</sup> Ezen a téren a hazai rendszer első megközelítésben trendkövetőnek látszik.

A magyar önkormányzati rendszerben a humán ágazatokban a közszolgáltatás-szervezés során határozott irányváltás tapasztalható a közjogi megoldások felé, azonban a közmenedzsment megoldások még mindig összekapcsolódnak azokkal. Ez kitapintható a személyes gondoskodást megtestesítő szociális szolgáltatások esetében, ahol a gyermekvédelmi szakellátásokat és szociális szakosított ellátásokat az állam áthelyezte államigazgatási kompetenciába, Nagy és Hoffman (2012, 56.) szerint ezzel orvosolta a fellépő mérethatékonysági problémákat. A közoktatás teljes területe, beleértve a szakképzési intézményi vertikumot – leszámítva a kötelező óvodai ellátást –, a kórházak és részben a járóbeteg-szakrendelők fenntartása pedig a nagy állami intézményfenntartó központokhoz került. A vertikális irányú feladatmozgással együtt a finanszírozásban és a szakmai irányításban is lezajlott a centralizáció.

*Az állami intézményfenntartók szervezési logikájában megfigyelhető a méretgazdaságosságra törekvés.* A kórházakat és rendelőket fenntartó Állami Egészségügyi Ellátó Központ térségi igazgatóságai a statisztikai régiók hetes területbeosztását követik. Az oktatási intézmények gazdája a Klebersberg Központ, ahol 2016-ban a teljes központosítást oldó dekoncentrációt hajtottak végre a tankerületi központok javára. Az egyetlen fenntartó mellé léptek az

<sup>53</sup> Az angol rendszerben a county-k (megyék) és a nagyvárosok az úgynevezett Helyi Közreműködő Hálózatot (Local Involvement Network) működtetik (lásd Hoffman 2016).

állami köznevelési feladatok ellátásában fenntartóként résztvevő szervek, az úgynevezett tankerületi központok. Ez a szervezetrendszer országosan 59 egységből épül fel, közülük Budapest területén kilenc található. Területi illetékességi szempontból egy-egy központ a megyehatárok között teljes járásokat foglal magában, átlagosan – Budapestet nem számítva – 3,48 járást. Egy-egy megye területén átlagosan 2,6 tankerületi központ működik közre a feladatellátásban.<sup>54</sup> A jogalkotó a tankerületi központokat önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként hozta létre. Ezzel egy időben arról rendelkezett, hogy a közoktatás-irányítás területi szervei mellé *úgynevezett tankerületi tanácsokat létesít*, amelyekbe a kormányrendelet által nevesített szervezetek delegálhatják képviselőiket.<sup>55</sup> A tankerületi központok mellett működő véleményező, javaslattevő tanácsadó testületekről van szó, amelyek tagjainak delegálására vonatkozó felhívást – az alapul szolgáló kormányrendelet kibocsátása után két évvel – 2018 júniusában adta ki az Emberi Erőforrások minisztere.<sup>56</sup>

Az állandó tagokat a miniszter kéri fel részvételre. A tanácsba a Nemzeti Pedagógus Kar, a feladatellátási területen működő területi és helyi szakmai és érdekképviseleti szervezetek jelölhetnek egy-egy képviselőt, mely kör kiegészül az országos önkormányzati szövetségek, az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége, a Nagycsaládosok Országos Egyesülete, valamint a tankerületi központ által fenntartott intézményekben működő diákönkormányzatok delegáltjaival. *A tankerületi tanács definiált kompetenciája arra utal, hogy a kormány belátta, a közoktatás összetett érdekrendszer fókuszpontjában lévő szakmaterület, amely nem képes a helyi-területi kapcsolatok nélkül kielégítően működni.* Márpedig ez utóbbiakkal az államigazgatás szervei nem rendelkeznek. A tankerületi tanács rendeltetése a kormányrendelet értelmében komplex:

**„a)** véleményezheti a tankerületi központ fenntartásába tartozó köznevelési intézményekre vonatkozó fejlesztési tervet, valamint az illetékes tankerületi központ által benyújtott pályázatok, projektek megvalósítását;

**b)** javaslattal élhet

**ba)** a Klebelsberg Központ által meghatározott, az illetékes tankerületi központot érintő infrastrukturális fejlesztésekkel,

**bb)** az illetékes tankerületi központot érintő európai uniós infrastrukturális pályázatok, projektek megvalósításával,

**bc)** az illetékes tankerületi központ területéhez tartozó, oktatásirányítást érintő fejlesztési tervek elkészítésével kapcsolatban;

**c)** tanácsadással segítheti a fejlesztési tervek megvalósítását, a stratégiai tervezést.<sup>57</sup>

A tanácsok gyakorlati működéséről egyelőre nincs tapasztalat, mivel azok megalakítása vontatottan halad és jelentősen késik. Életre hívásuk tényszerűen illeszthető abba a nemzetközi tendenciába, mely a neoweberi állam keretei között igyekszik kiszélesíteni a közintézmények döntéshozási bázisát és becsatornázni a közszolgáltatásokkal érintettek legszélesebb körének érdekeit. Ez értékelhető egyfajta kimenetorientált ágazati politikaként, ahol

<sup>54</sup> 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. Az állami köznevelési feladatok ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről és a Klebelsberg Központról 1. melléklete alapján.

<sup>55</sup> 134/2016. (VI. 10.) számú Korm. rend.

<sup>56</sup> <http://kk.gov.hu/miniszteri-felhivas-felallitasra-kerulnek-a-tankeruleti-tanacsok>

<sup>57</sup> 134/2016. (VI. 10.) számú Korm. rend. 2/B. § (2) bekezdés.

a szolgáltatás megrendelője, a szolgáltatást nyújtók, a felhasználók, illetve fogyasztók képviselőivel egyeztetnek az optimális szolgáltatás létrehozása céljával. A magyar intézményi építkezésnek volt egy speciális motivációja is, mégpedig az a körülmény, hogy a közoktatási intézmények államosításának második lépcsőjeként működtetésük is elkerült az önkormányzatoktól, ezzel helyi beágyazottságuk erősen meggyengült, és a tankerületi központok információs deficitbe kerültek.

Végeredményben a kormányrendelet által intézményesített tanácsok rendeltetése üdvözölhető, lévén *a közoktatás helyi közügy, és stratégiai jellege az önkormányzatok szempontjából továbbra is kétségbevonhatatlan. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi közoktatási-köznevelési intézmények a helyi-területi versenyképesség fontos tényezői. S eddig a városok versenyében helytállni igyekvő önkormányzatoknak nemigen volt eszközük a munkaerő képzésével összefüggő terület fejlesztésének befolyásolására, ebben változást hozhat egy olyan konzultatív testület, amibe az önkormányzati érdekszövetségek is küldhetnek tagokat. Viszont a közoktatáspolitikai-alkotás szempontjából rá kell irányítani a figyelmet arra, hogy annak területi léptéke közel sem optimális. A tankerületi központok tagozódása keresztezi az adminisztratív határokat, és nincs harmóniában semmilyen más érdekképviseleti struktúrával. Ebből a szempontból kétséges, hogy az ágazat tervezési és fejlesztési tevékenysége az adott szervezeti keretek között koherenssé tehető. Érthetetlen, hogy a jogalkotó milyen méretbeli, illetve gazdasági előnyöket várt éppen egy humán ágazatban a tankerületi központok speciális területi léptékétől.*

#### 7.4. A HELYI ADÓ MINT A SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK FINANSZÍROZÁSÁNAK FORRÁSA

Megemlíthető, hogy a jogalkotó 2014-ben feltűnő új rendelkezéssel egészítette ki a helyi adókról szóló törvényt. Eszerint „[a] települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.”<sup>58</sup> Ez a szabályozás az önkormányzatok életébe történő állami beavatkozásként értékelhető, hiszen az autonómiát kifejező helyi adóbevétel felhasználásának célját szabja meg az önkormányzatok számára, meglepő módon a helyi gazdaság működéséhez legszorosabban kötődő adónemekét is – a fejlesztés mellett egyenrangúan – szociális célra rendeli fordítani, ami önmagában ellentmondásos.

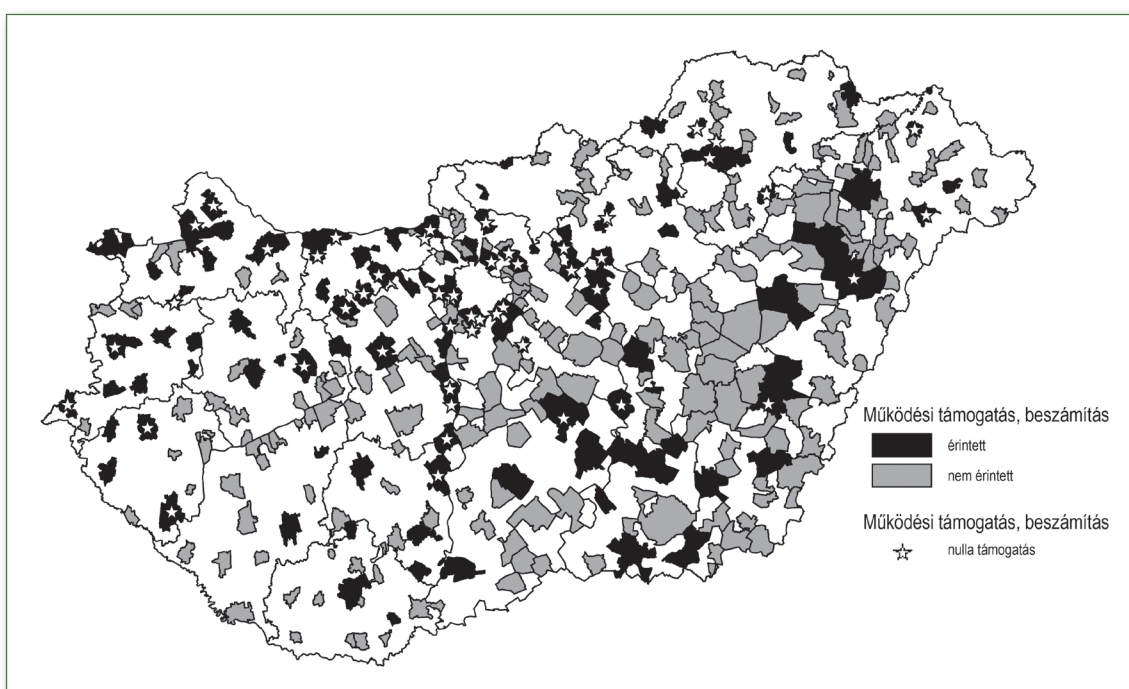
A helyhatóságoknak illik elszámolni az adóbevételek felhasználásáról, amit többnyire akkor tekintünk eredményesnek, ha az részben visszaforgatódik abba az ágazatba, ahonnan származik, illetve annak fejlődését segíti. A helyi iparüzési adóbevétel vagy a vállalkozókra kivetett építményadó vonatkozásában a helyi-térégi üzleti környezet fejlesztése lenne az adekvát cél. Az is hozzáfűzhető, hogy a helyi iparüzési adóból származó bevétel és a szociális feladatok nagysága inkább fordított összefüggést mutat, hiszen a tapasztalatok szerint a szociális problémákkal terhelt hátrányos helyzetű településeken a helyi iparüzési adóból nem várható számottevő bevétel. Ebből a szempontból is érthetetlen a jogalkotói szándék.

Más összefüggései is vannak a helyi adóbevételeknek. Az önkormányzati hivatalok működési támogatását, továbbá bizonyos településüzemeltetési feladatok finanszírozását az iparüzési adóalap határozza meg, a beszá-

<sup>58</sup> 1990. évi C. törvény 1/A. § (5) bekezdése, mely a 2014: XCIX. törvény 163. §-a szerint módosított szöveg.



mítás alapját az iparüzési adóalap 0,55%-a képezi. Ahogy emelkedik a település adóerő-képessége, úgy csökken a támogatás mértéke, a 2017. évi állapot szerint 50 városi önkormányzat (15,4%) egyáltalán nem részesült állami támogatásban ezen a jogcímen. Viszont a 345 város közül 219 olyan városa volt hazánkban, ahol a helyi iparüzési adóbevétel nem számították be, és a hivatali működéshez az önkormányzat a teljes állami támogatást igényelhetette. A városok 36,5%-a esetében érvényesül a beszámítás, tehát az iparüzési adó növekvő mértékével arányosan csökken, illetve nem jár a működési támogatás. Így ha rápillantunk az 4. ábrára, akkor látható, hogy a jövedelmi pozíció szempontjából a községeknél általában jobb helyzetben lévő városok körében is nagy számban vannak olyanok, amelyek helyi adóbevétele alacsony, ezért kompenzációra szorulnak. Ebből következően a helyi adóbevételeknek a szociális feladatokra fordítása nagy valószínűséggel nem fogja megoldani a forráshiány problémáját.



**4. ábra: Az adóerő-képesség alapján beszámításban érintett és nem érintett városok területi elhelyezkedése, 2017**

*Forrás: a szerző és Páthy saját szerkesztése a MÁK alapján*

Azt is érdemes megjegyezni, hogy a forráselvonás miatt az önkormányzatok jelentős részének nincs elegendő helyi forrása fejlesztésre, tehát ahhoz csak a pályázatok nyitnak lehetőséget. Azonban ahogy azt az egyik, empirikus kutatásunk keretében választ adó polgármester megfogalmazta, a települési, illetve „a várostervezés és a pályázati források nem érnek össze”. A kettő összeillesztése lehetne a megyei önkormányzatok feladata. Jelenleg azonban olyan tervezés, amely esetében a megvalósulással is lehet számolni, kifejezetten központi szinten folyik, vélekednek a helyi politikusok.



# 8. A VÁROSOK VONZÁSKÖRZETI KÖZSZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉSI TEVÉKENYSÉGE AZ EMPÍRIA BÁZISÁN

Az elaprózott magyar önkormányzati rendszernek mintegy húsz esztendeje alappillére az önkormányzati társulás intézménye, hiszen az 1990-es években még markánsan jelen volt a települési önkormányzatok önállósodási törekvése. A rendszerváltás óta a társulások szabályozása is több lépcsőt megélt. Tényszerűen az 1998-tól 2012-ig terjedő periódusban a körjegyzőségek és társulások egyre erősödő állami támogatásban részesültek, a központi költségvetés súlyos összegekkel honorálta az önkormányzatok együttes feladatteljesítését. 2013-tól kezdődően a korábban színes társulási tipológiát a törvényhozó egyetlen típusra szűkítette, a jogi személyiségű társulásra, amely abban a tekintetben előremutató, hogy önálló gazdálkodásra képes szerv, amely maga is lehet különböző más szervek alapítója és fenntartója, azonban jogában áll közvetlenül is önkormányzati feladatot ellátni. Abban a tekintetben viszont nem történt előrelépés, hogy az urbánus és vidéki térségekben egymástól eltérő intézmények biztosítsák a kooperációk intézményesítését. Holott a városok sűrűsödési területei más típusú feladatokkal néznek szembe, különösen a gazdaságfejlesztéssel-szervezéssel összefüggésben, mint a rurális területek helyhatóságai. Azt is szónak kell tenni, hogy a rendszerváltás óta élő társulási modell csak azokkal a feladat- és hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket a tagönkormányzatok ráruháznak. *A jogalkotó nem jogosítja fel az intézményt saját jogán kompetenciákkal, így nem használja ki maximálisan az intézményben benne rejlő lehetőségeket. Ebben a karakterében reprezentálja a fő eltérést a fejlett országok hasonló társulásaihoz képest.*

## 8.1. A VÁROSOK RÉSZVÉTELÉVEL MŰKÖDŐ TÁRSULÁSOKBAN ÉS A VÁROSI INTÉZMÉNYEK ÁLTAL MEGÁLLAPODÁS ALAPJÁN MÁS ÖNKORMÁNYZATOKNAK TELJESÍTETT SZOLGÁLTATÁSOK ELEMZÉSE

Az Möt. szabályozási koncepciója szerint a társulás célja a feladat- és hatáskörök hatékonyabb és célszerűbb ellátása. Tárgya lehet mind önkormányzati feladat- és hatáskörnek, mind a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének közös teljesítése. A területi léptékét tekintve a jogalkotó elsősorban a nagyobb, körzeti jellegű közös feladatellátás keretét szánta, a kisebb, mikrotérségi együttműködések helyett a központi helyzetű település szolgáltatásszervező szerepét kívánta a segítségével előtérbe helyezni. A jelen kutatás keretei között ebben a szabályozási környezetben kísérjük meg elemezni a városi, megyei jogú városi és különösképp a járárszékhely önkormányzatok más önkormányzatokkal közös feladatellátását. Az együttes feladatellátást kiterjesztően értelmezzük, és egyaránt vizsgáljuk a városok részvételével működő társulások jellemzőit, amelyeknek tipikusan székhelytelepülései, mert a társulás munkaszervezeti feladatait a törvényi intenció szerint a székhely önkormányzat hivatalának kell ellátnia. Idesoroltuk továbbá a városok saját intézményei által megállapodás alapján más ön-

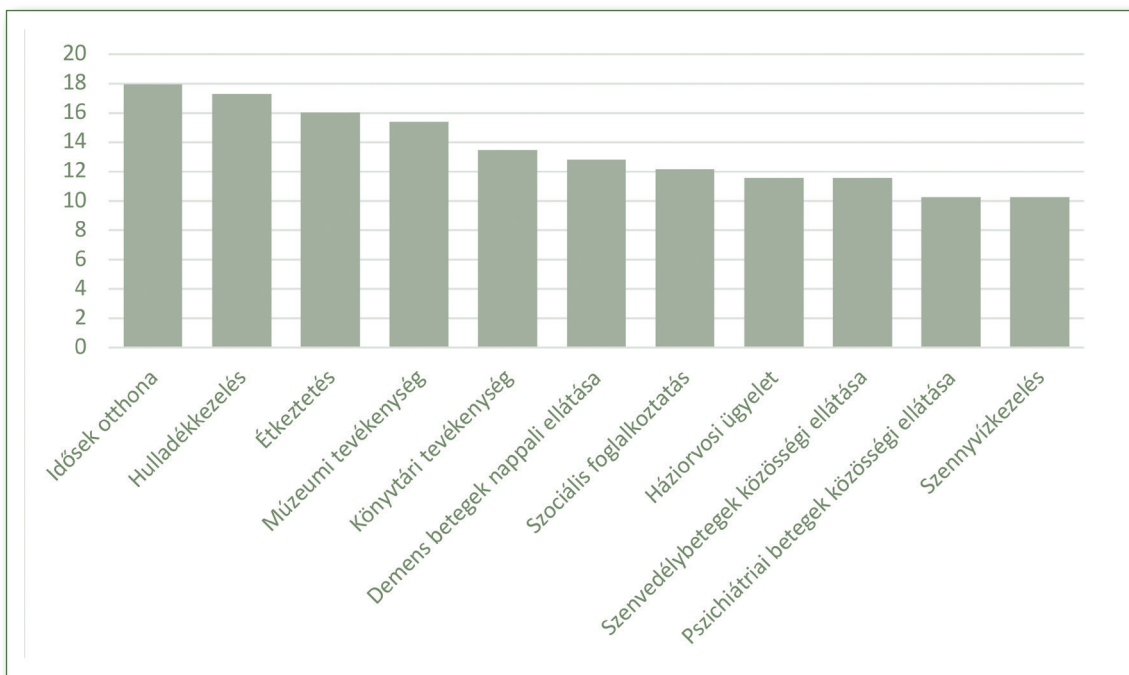
kormányzatoknak teljesített szolgáltatásokat. Ezt a két csoportot egyébként *a nemzetközi irodalom együttes és osztott feladatellátás elnevezéssel szokta illetni* (Callahan et al. 2014). Célunk tehát, hogy a 2012-től kiépült jogszabályi környezet hatását kimutassuk a városok közszolgáltatás-szervezési mintázatainak átalakulásában.

Módszertani szempontból fontos, hogy a Magyar Államkincstár Törzskönyvi Nyilvántartásában (a továbbiakban MÁK adatbázis) rendelkezésre álló adatok másodelemzése történt meg a 2017. évre vonatkozóan. A nyilvános adatbázis a költségvetési szervi formában működő önkormányzati társulásokot és az önkormányzati fenntartású intézményeket tartalmazza. Az analízis tárgya egyrészt a Budapesten kívüli 345 város volt, azok körében pedig hangsúlyosan a 175 járásszékhely város vonzaskörzeti kapcsolatai. Lényeges tény, hogy a megyei jogú városok egyúttal járásszékhelyek is.

A szolgáltatás-szervezés módjai sokféleségének egyenes következménye, hogy *a társulás keretében nyújtott szolgáltatások feladatterületenként eltérő illetékességi körzeteket eredményeznek*. Ezért a társulási megállapodások feladatonként rögzítik azokat az önkormányzatokat, amelyek részére a szolgáltatást nyújtják; azaz nincs a társulásoknak egyetlen általánosnak tekinthető körzethatára. Ebből a szempontból a város köré rajzolódó vonzaskörzet rugalmas, de megadható a legtágabb határa, amelybe valamennyi tagtelepülés beletartozik. Egyúttal a feladatonként együttműködő települési körök részben eltérnek egymástól, részben átfedésben vannak. Ezt a másik oldalról úgy is megfogalmazhatjuk, hogy feladatterülete válogatja, hogy a közös szolgáltatásnyújtásnak mekkora az intenzitása a járásszékhely városok körül.

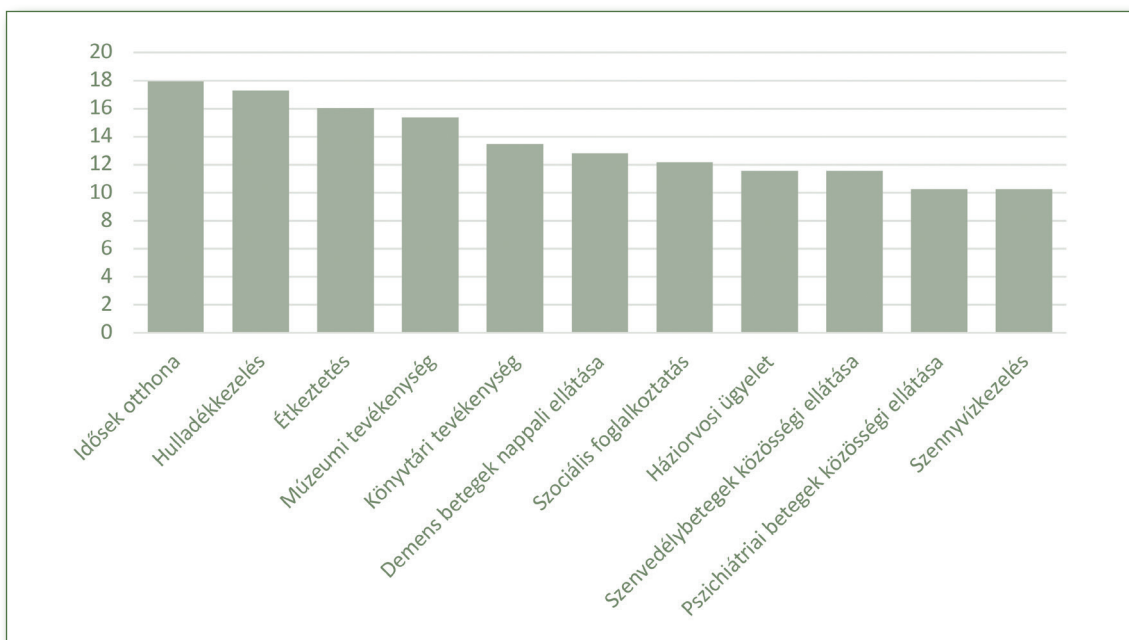
A 175 járásszékhely város intézményi adatbázisának elemzése során 44 közszolgáltatás, illetve önkormányzati feladat/csoport volt beazonosítható, amelyeket a városok részvételével működő társulások vagy városi fenntartású intézmények egynél több település területén biztosítanak. Kirajzolódott egy feladatcsoport, amely a városok, illetve társulásaik legalább 20%-a esetében megtalálható, ennek alapján 11 leggyakrabban előforduló feladatról beszélhetünk. Nem okoz meglepetést, hogy ezek két kivétellel a szociális ágazathoz tartozók, a fennmaradó kettő egészségügyi, illetve oktatási feladat. A társulási megállapodások 25%-ában található meg közös feladatként az óvodai ellátás, míg 21,2%-ában a járóbeteg szakrendelés. *A kilenc fennmaradó feladat mindegyike a személyes ellátást biztosító szociális alapszolgáltatások körébe tartozik*. Az együttműködés tárgya leggyakrabban a már említett család- és gyermekjóléti központ, amit kötelezően minden járásszékhelynek a járás teljes területére kiterjedően el kell látnia (2. ábra).

Feltűnő, hogy az első feladatlistát kizárólag humán szolgáltatások teszik ki, a ritkábban közösen intézett feladatok csoportjában viszont már megjelennek kommunális szolgáltatások, mint a hulladékkezelés (17,3%), szennyvízkezelés (10,3%), továbbá egy másik humán területet, a kulturális és a művelődési ágazatot reprezentáló feladatok (a múzeumok és könyvtárak fenntartása) (5. ábra). A hálózati infrastruktúrát érintő, a feladatszervezést racionalizáló jelentős jogszabályi változások az ivóvízellátás és hulladékgazdálkodás területein összeszűkítették a költségvetési szervi feladatellátást. Következményeként a vízellátás mindössze 9,6%-os gyakoriságot mutat a járásszékhelyek együttes, illetve osztott feladatellátása körében (6. ábra). A közművelődési és közgyűjteményi feladatterületen pedig gyakorta a könyvtárak mint intézmények közvetlen együttműködése valósul meg, ami nem igényli a demokratikus társulási szabályok alkalmazását. A megyei jogú városokhoz telepített megyei könyvtárak hatóköre a megye teljes területére kiterjed, széles feladatkatalógusukból említést érdemel, hogy a települési könyvtárak tevékenységét segítő szolgáltatásokat nyújtanak, és koordinálják a települési könyvtárak fejlesztését a könyvtárak fenntartóinak bevonásával.



**5. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő társulásokban ellátott és a városok által más önkormányzatoknak teljesített önkormányzati feladatok 10 és 20% közötti előfordulással, 2017**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*



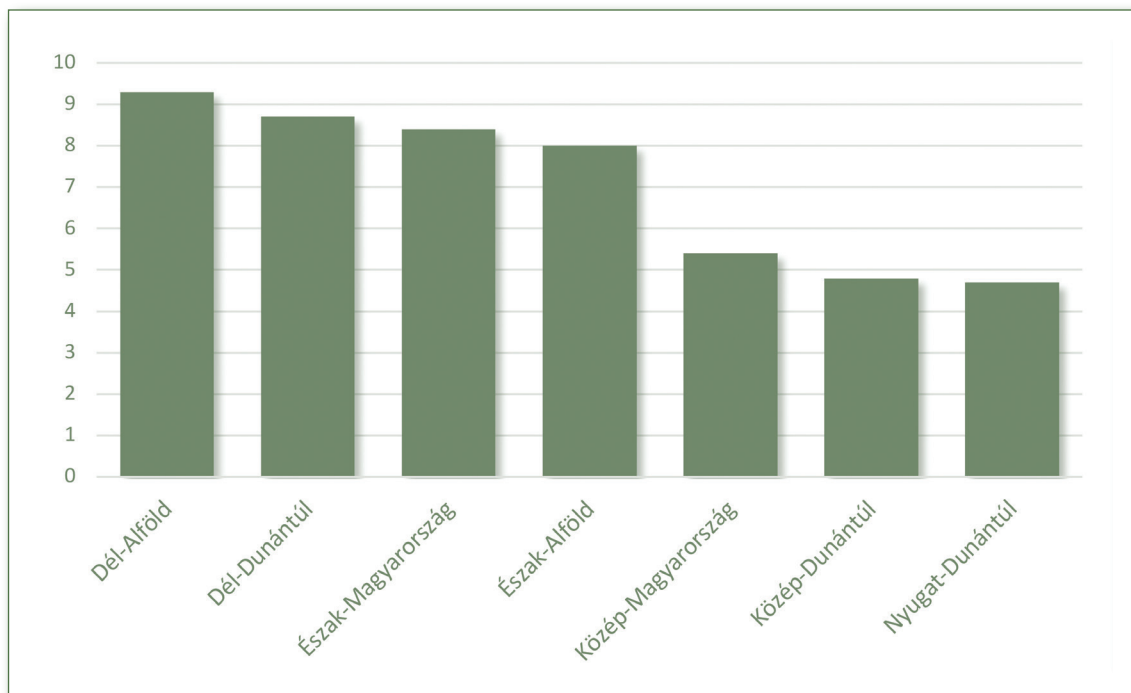
**6. ábra: A járásszékhely városok részvételével működő társulásokban ellátott és a városok által más önkormányzatoknak teljesített önkormányzati feladatok a legritkább előfordulással (%), 2017**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*

A városi önkormányzatok által legtrikábban (10% alatt) közösen biztosított közszolgáltatások körében nagyszámú szociális feladat mellett pusztán a fogászati ellátás (5,1%), a védőnői (3,8%) és közművelődési feladatok (4,5%) jelennek meg.

Érdekes kérdés, hogy egyik oldalról a járasszékhelyek mennyire kooperatívak, illetve másik oldalról vonzáskörzetük önkormányzatai milyen mértékben igénylik az együttműködést. Továbbá ebben a tekintetben mutatkozik-e területi különbség az országon belül, ha csak arra gondolunk, hogy a településhálózat jellemzői régióinként eltérőek? Országosan az egy járasszékhelyre jutó együttműködésben ellátott feladatok átlagos száma 7,36, amelybe nem számítanak bele azok a közös önkormányzati hivatalok, amelyeknek nincs szolgáltatást nyújtó intézménye.

Ha a régiók adatait elemezzük (7. ábra), az átlagértékekben kimutathatók a területi eltérések, amelyek nem igazolják várakozásunkat. A településhálózat szerkezete alapján a kis- és aprófalvak által jellemzett megyék, illetve régiók esetében feltételezhető nagyobb fokú együttműködésre való ráutaltság, és általában a velejáró együttműködési hajlandóság. Legalábbis a magyar közigazgatás történetében, előbb a tanácsrendszerben, majd a rendszerváltással létrehozott önkormányzatok körében egyértelműen érvényesült ez az összefüggés (Somlyódy Péter 2003). A 7. ábra azonban ettől eltérő képet mutat, mivel a töréspont a régiók fejlettsége mentén jött létre. A három legfejlettebb magyar régióban (ha az egy főre jutó GDP-jüket mérjük az EU régióinak átlagához) lényegesen alacsonyabb az együttműködésben nyújtott közszolgáltatások átlagos száma, mint a kevésbé fejlett régiókban. Mivel a Közép-Magyarország régió inkább közép- és nagyfalvas településszerkezetű, esetében elfogadható az adat, ami szerint az átlagtól (7,0) elmarad a közös feladatmegoldás intenzitásában. Abból a szempontból azonban, hogy a Budapesti agglomeráció területe beletartozik, intenzívebb önkormányzatközi kapcsolatokat kellene mutatnia. Tény, hogy ez a régió az ország legurbanizáltabb régiója, egyetlen megyéből állt az adatfelvétel időpontjában, és az Észak-Magyarország régió után a második legmagasabb számú városi jogállású településsel rendelkezik országos összehasonlításban, összesen 53-val. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az önkormányzatok egy jelentős hányada önállóan képes a feladatait ellátni.

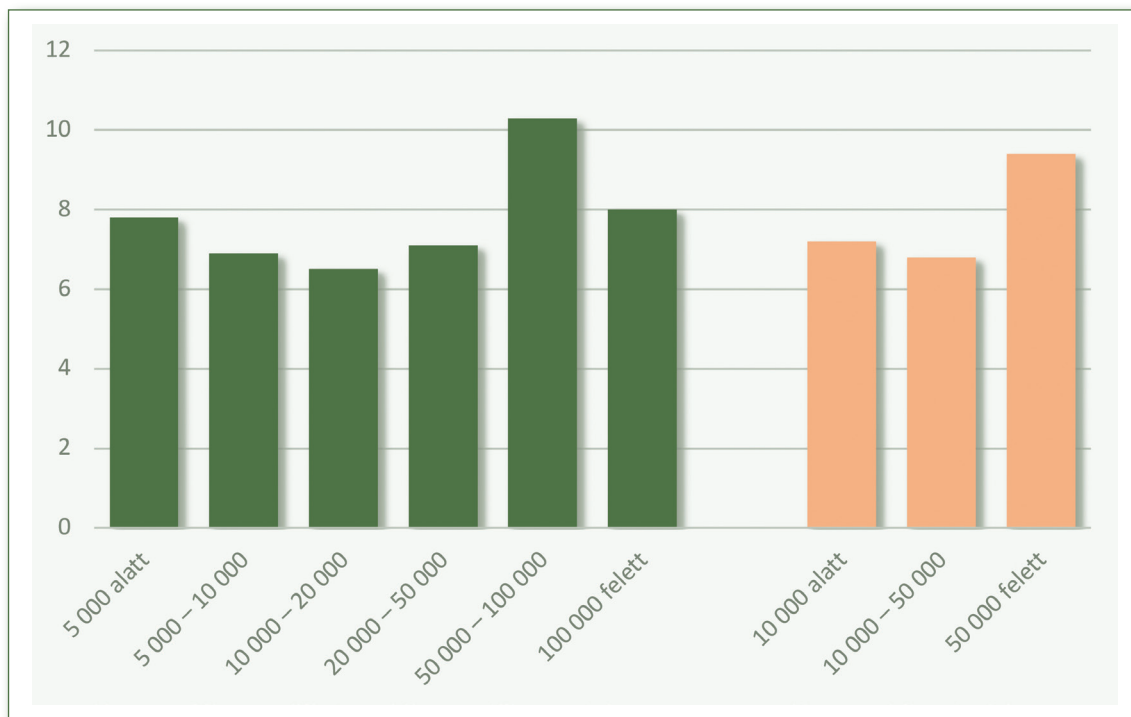


**7. ábra: A járasszékhely városok által körzeti feladatellátás formájában nyújtott szolgáltatások átlagos száma településenként és régióként (db), 2017**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*

Meglepetést az a Nyugat-Dunántúl régió okoz, amely három apró- és kisfalvas szerkezetű megyéből, Vas, Zala és Győr-Moson-Sopron megyékből épül fel, ahol a járásszékhelyek átlagosan mindössze 4,7 feladatot látnak el vonzáskörzetük számára. A másik végponton a Dél-Alföld régió helyezkedik el, amelynek megyéit tradicionálisan a legkevesebb körzeti feladatellátás jellemezte az elmúlt évtizedekben, jelenleg pedig ebben a vonatkozásban a régiók élén áll. A Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország régiók társulásainak adatai az elvárásoknak megfelelően alakulnak, amit településszerkezetük indokol. Végül, ha a városok státusbeli különbségét vesszük alapul, akkor *a megyei jogú városok átlagosan több közszolgáltatást (9,2) nyújtanak vonzáskörzetüknek, mint a többi járásszékhely város (6,9)*. Ennek magyarázata abban keresendő, hogy rájuk a törvényhozó több olyan térségi feladatot telepített, amelyeket a megye egészére vagy nagy részére el kell látniuk.

A járásszékhely városok kategóriája nem homogén, noha az adott járásban a legjelentősebb közjogi funkciókat birtokló önkormányzatokról van szó, nagyságrendjük mégis nagy szórást mutat. *A járásszékhelyek valamennyi nagyságrendi kategóriában megtalálhatók, még az egyébként városi funkcióval korlátozottan rendelkező tízezer, valamint az ötezer főnél kisebb települések között is*. Ha méretkategóriánként vizsgáljuk a vonzáskörzetnek nyújtott közszolgáltatások átlagos számát, szignifikáns különbséget nem találunk (8. ábra). A megyei jogú városok emelkednek ki ebből a szempontból is – beazonosíthatóak, mint a döntően ötvenezer főnél népesebb városok –, ahol a legtöbb funkció (10,3) megjelenik. Mellettük az „alig város” vagy inkább nagyközség kategóriának megfelelő ötezer főnél kisebb városok vesznek részt olyan társulásokban, amelyek közelítőleg nyolcféle közszolgáltatást szerveznek meg térségüknek. Ez a tény rávilágít arra, hogy *a városhálózat mikroelemei alappillérei az ellátórendszernek*, és feltehetőleg még mindig léteznek úgynevezett „városhiányos” térségek, amelyekben fejlesztési beavatkozásokra lenne szükség.



**8. ábra: A társulásban nyújtott szolgáltatások átlagos száma településenként a méretkategóriák alapján**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*

Fontos kérdés, hogy az egyes közszolgáltatások társulásban történő ellátása milyen körzeteket generál, amiről azt tartja a szakirodalom, hogy közgazdasági értelemben a feladat optimális teljesítéséhez szükséges ellátotti létszám-nak felel meg. Ez kétféleképpen is mérhető, egyrészt az adott közszolgáltatás esetében megadható az a településszám, amelyre az adott feladatot együttesen teljesítik az önkormányzatok. Másrészt egyes közszolgáltatásonként kimutatható az az átlagos népességszám, amelyre nézve a társulás az ellátást biztosítja (ami nem azonos az ellátotti létszámmal).

Az első adatnak kisebb az információtartalma, de jelzi, hogy egy közszolgáltatási terület milyen mértékben igényli az önkormányzatok együttműködését. Ez azonban leginkább a feladat jellegétől függ, alapszolgáltatás-e vagy pedig emelt szintű, azaz ritkábban igénybe vett szolgáltatásról van-e szó. Minél speciálisabb a szolgáltatás, annál nagyobb települési kör bevonásával valósítható meg, amiben többnyire a feladattelepítés szabályai is közzehatnak.

Ez figyelhető meg egyes ágazati törvények alapján, amelyek előírásai a mérethatékony feladatszervezésre kényszerítik az önkormányzatokat. Két infrastrukturális közszolgáltatás, a víziközmű-szolgáltatás és a hulladékgazdálkodás terén 2011-től kezdődően a szolgáltatásszervezés feltételeiben gyökeres változás következett be, ám az átalakulási folyamat még nem zárult le. Köztudomású, hogy az infrastruktúra hálózatoknak egyértelműen meghatározhatók az optimális telepítési és méretgazdaságossági kritériumai, amit az EU idevonatkozó irányelve is ösztönöz. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény minden tekintetben úrrá igyekezett lenni a megelőző időszakban a víziközmű-szolgáltatárendszerben kialakult kaotikus helyzeten, ami csak részben fakadt a vagyonprivatizációjából. Az ágazat újraszabályozását sürgetővé tette, hogy 2011-ben mintegy 380 közműves vízellátást végző szolgáltató – közöttük mintegy 360 önkormányzati – működött a piacon, amelyeknek csupán tizede felelt meg a méretgazdaságosság követelményének. A korábbi helyzet fenntarthatatlan volt, mivel az önkormányzatok számos olyan szerepkört betöltöttek, amelyek ellenérdekeltté tették őket az eredményes feladatellátásban. Egyszerre voltak felelősek a működtetésért és fejlesztésért, betöltötték az árhatóság szerepét, és fogyasztóként is megjelentek. Az új törvény a közművagyon és a működtetői vagyont elválasztotta egymástól. Tényszerűen a víziközművagyon vonatkozásában remunicipalizációt, sőt kifejezett államosítást hajtott végre, amit a víz stratégiai erőforrás jellege is indokolt. Magyarországon a hatályos jog szerint víziközmű kizárólag az állam vagy települési önkormányzat tulajdonában állhat.<sup>59</sup> Ennek megfelelően centralizált modell jött létre közösségi üzemeltetővel, amelyben maga az állam is részt vesz tulajdonosként és működtetőként egyaránt (Tönkö et al. 2016).

Az önkormányzatoknak mint ellátásért felelősöknek kell kiválasztaniuk a víziközmű üzemeltetését ellátó víziközmű-szolgáltatót, amellyel üzemeltetési jogviszonyt létesítenek. Ezzel összefüggésben a korábban elterjedt, társulásban történő szolgáltatás nem lehetett versenyképes, ugyanis a víziközmű-üzemeltetési jogviszony létesítésére a közbeszerzés és a koncesszió szabályait rendeli alkalmazni a törvény. Mindezek a történések magyarázatot adnak arra, hogy az önkormányzatok közös feladatellátási palettáján a víziközmű-szolgáltatásra, illetve a szennyvízgyűjtésre és kezelésre vonatkozó együttműködések előfordulása felmérésünk alapján 9,6, illetve 10,3%.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> 2011. évi CCIX. tv. 6. § (1) bekezdés.

<sup>60</sup> A 58/2013 (II. 27.) Korm. rendelet kifejezetten a gazdaságos és hatékony üzemméret kialakítása, az állami szerepvállalás fokozása, a központosított árszabályozás és ellenőrzés kérdéseit tárgyalta, amelyek alapján 2016 végéig kellett megvalósulnia az üzemeltetők integrációjának.



Alapvetően a közszolgáltatások két típusát lehet megkülönböztetni (vö. Fazekas 2017, 75.), a humán és a gazdasági közszolgáltatásokat, mely utóbbiak tovább bonthatók a hálózati infrastruktúrák működtetését végző közüzemi szolgáltatásokra (szennyvízelvezetés, ivóvízellátás, távhőszolgáltatás, közlekedés stb.) és az úgynevezett kommunális közszolgáltatásokra (településüzemeltetés, hulladékgyűjtés és -szállítás, közterület-fenntartás, uszodák és fürdők üzemeltetése, temetőfenntartás stb.). A külföldi szakirodalomban ugyancsak két fő csoportra szokás osztani a közszolgáltatásokat, úgymint tőkeintenzív és munkaintenzív szolgáltatásokra, ami megfelel a műszaki és szociális infrastruktúra általánosan használt fogalmainak (Callahan et al. 2014). Az utóbbi a másnéven humán közszolgáltatásokként ismert kategória, ide sorolhatók a szociális, egészségügyi, kulturális és oktatási szolgáltatások. *Az önkormányzatok együttműködési tematikája alapján látható, hogy döntő többségben a humán közszolgáltatások, azokon belül is a szociális ágazat területén valósul meg leginkább a körzeti feladatellátás.* A 44 feladat közül mindösszesen kilenc nem tartozik a szociális szférához. Ezek közül három képviseli a közüzemi szolgáltatásokat, a további hat egyaránt humán jellegű, megoszlásuk szerint három egészségügyi, két kulturális és egy oktatási szolgáltatás jelenik meg a közösen nyújtott szolgáltatások között. Bár nem járunk messze az igazságtól, ha azt állítjuk, hogy az önkormányzatok feladat- és hatáskörének redukálásával, egyes ágazatok államosításával is összefüggésbe hozható a szociális szektor dominanciája.

A kép tehát nagyon egysíkú. Sőt, ha azt vesszük figyelembe, hogy a településhálózatban térségi funkcióval felruházott és súlypontozott járásszékhely városok, valamint az azokba beletartozó megyei jogú városok szemszögéből vizsgáljuk a kérdést, akkor aggodalomra is okot adhat. E városok (illetve egy részük) tekinthetők a gazdaság motorjainak Magyarországon, s innen közelítve igen szegény a közfeladatoknak az a palettája, amelynek mentén közjogi keretek között e városok kooperálnak a térségükkel. Ezt az ábrát módosítja a gazdasági társasági formában megvalósuló feladatellátás, ami az államháztartási körön kívül zajlik, ezért követéséhez nem állnak rendelkezésre nyilvános adatok. Ettől eltekintve tény, hogy *a törvényhozó az önkormányzatokat – függetlenül a települések funkcionális hierarchiájában elfoglalt helyétől és a központi szerepkörétől – egységesen fosztotta meg az önkormányzatiság lényeges elemét képező feladatoktól és vonta azokat államigazgatási kompetenciába.* Ha abból indulunk ki, hogy a nagy- és közepes méretű városoknak stratégiai érdeke az üzleti környezetük fejlesztése, ami kihat a tőkevonzó és munkahelyteremtő képességükre, akkor azt látjuk, hogy kevés eszköz, illetve feladat felett diszponálnak.

A szociális feladatok számszerűen vitathatatlanul túlsúlyban vannak az önkormányzatok kompetenciájában, ami torzítja az összmegítélést. Ezért a rokon humán feladatoknak nagyobb csoportokba történő aggregálásával ezt a körülményt kiküszöböltük, miáltal a járásszékhelyek vonzáskörzeti feladatellátásának fő vonalai már kitapinthatóak lettek. Az egyik, amire kíváncsiak voltunk, az ellátási körzetet alkotó önkormányzatok átlagos száma feladatcsoportonként, a másik az ellátott népesség átlagos száma a városok közös és osztott feladatellátása estén (8. táblázat). (Az ellátott népesség adatsor annyi magyarázatot igényel, hogy az a városközpont lakosság száma nélkül értendő, hiszen a város nagyságrendje az adatokat szükségtelenül torzította volna.)

A kapott adatok visszaigazolják egyrészt a várakozásainkat, másrészt a feladattelepítéshez kapcsolt speciális szabályokat, továbbá a két adatsor értelemszerűen konvergál egymáshoz. *A tőkeintenzív közszolgáltatásoknál a gazdaságos üzemléte hatékonysági garanciát rejt magában, tehát indokolt az ilyen irányú törekvés. A munkaintenzív szolgáltatások körében viszont ez nem igazolható* (Callahan et al. 2014), *ezért azokat differenciáltan lehet csak megítélni.* A kapott adatok alapján a kulturális-közművelődési feladatok körzetei a legnépesebbek, ezek jelentős részben a megyei jogú városok kompetenciájában valósulnak meg. A könyvtári-közgyűjteményi szolgáltatások azok, ahol bizonyos technológiák rendszerszerű fejlesztése és működtetése (könyvtárellátó rendszer, könyvtárbusz, online



kiszolgálás stb.) a szolgáltatási színvonal kiegyenlítéséhez, így hatékonyságnövekedéshez vezethet. Ezzel szemben az óvodai és a védőnői körzetek a személyre szabott szolgáltatási igény következtében a legkisebbek. Az utóbbiak nagyságrendjét magyarázza még a lakóhelyen vagy ahhoz közeli igénybevétel szempontja. Az is megkülönbözteti egymástól a tőke- és munkaintenzív közszolgáltatásokat, hogy az előbbiek esetén a feladatellátási körzeteket rendszerint egycélú együttműködések hozzák létre, míg a humán szolgáltatási területeken a sokféle feladatot nagy aggregátumokban szervezik meg az önkormányzati társulások.

Önkormányzati feladat	Az ellátási körzetet alkotó önkormányzatok átlagos száma	Ellátási körzet az ellátott népesség alapján (fő)
Kulturális és közművelődési feladatok	100,5	298 747
Múzeumok fenntartása	60,0	143 653
Könyvtárak fenntartása	58,6	121 234
Hulladékgazdálkodás	33,5	154 830
Közműves ivóvízellátás	8,6	46 889
Családvédelmi és gyermekjóléti központ	14,8	24 730
Szennyvíztisztítás	8,3	21 282
Járóbeteg-szakrendelés	9,5	16 902
Idősgondozás	12,3	12 950
Bölcsőde	8,3	11 558
Család- és gyermekjóléti szolgálat	6,7	9 475
Fogorvosi ellátás	3,5	4 025
Védőnői szolgálat	3,5	4 633
Óvoda fenntartása	3,1	1 932

### 8. táblázat

#### **A járasszékhely városok által társulásban és megállapodás alapján más önkormányzatok számára teljesített feladatok formálta ellátási körzetek nagysága (a székhelytelepülés népessége nélkül), 2017**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a MÁK 2017 alapján*

Valamennyi járasszékhelyre figyelemmel összesen 1282 egyedi szolgáltatás volt beazonosítható a MÁK törzskönyvi nyilvántartásában, mely szám az együttes, illetve osztott feladatellátás eredményeként előálló szolgáltatási körzetek számával azonos. A körzetek 64,7%-a az önkormányzati társulások működéséből, míg 35,3%-a a városok által megállapodás alapján nyújtott szolgáltatásokból adódott. Tehát a járáscentrum városok átlagosan 7,3-féle feladatot biztosítottak vonzaskörzetük számára 2017-ben. Míg a járasszékhelyek mintegy kétharmadánál mindkét

feladatellátási típus megtalálható, addig a többi város esetében ez csak 15,8%-ukra volt jellemző. Ennek magyarázataként komolyan esik latba a két városkategória népességnagyság szerinti megoszlása (9. táblázat). Egyértelmű, hogy a járásközpont városok dominálnak a közép- és nagyváros kategóriában, egyetlen olyan nem járásszékhely városa sincs Magyarországnak, amely elérné az ötvenezer fős lélekszámot. S a középvárosi mezőnyben is mindössze három ilyen város létezik, Budaörs, Dunaharaszti és Göd, tehát valamennyi az erősen urbanizált Budapesti agglomeráció területén. A nem járásszékhely városok 58%-ának a lakosság száma alatta marad a tízezer főnek, ami azt jelenti, a városi funkciójú települések népességi küszöbét nem érik el (vö. Beluszky 2003). Ezzel szemben a járásszékhelyek 64,9%-ának a népessége meghaladja ezt a küszöbértéket, ami jelzi, hogy szép számmal vannak az alig város csoportba tartozó járásközpontjaink is (35,1%).

Városok népessége (fő)	Járásszékhely (db)	Nem járásszékhely (db)	Összesen
5 000 alatt	19	72	91
5 000–9 999	42	67	109
10 000–19 999	57	29	86
20 000–49 999	38	3	41
50 000–99 999	11	0	11
100 000 és a felett	7	0	7
Összesen	174	171	345

9. táblázat

**Magyarország városainak népességnagyság kategóriák szerinti megoszlása 2017. január 1-jén (Budapest nélkül)**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a KSH 2018 alapján*

A költségvetési szervek, illetve önkormányzati társulások alapító okiratainak részletesebb vizsgálata alapján láthatóvá válnak a működési területek, amit területi illetékességként tartalmaznak. A vonzáskörzetre kiterjedő feladatellátás következménye, hogy vállalt feladatonként eltérő szolgáltatási körzetek rajzolódnak ki. A fenntartó városi önkormányzat vagy a társulás minden egyes feladat esetében a tevékenységet egy vagy több település javára végzi. Ennek egyik amplitúdóján azt az esetet találjuk, amikor a város kizárólag saját lakosságát látja el, a másikon, amikor a járás teljes területére esetleg a járáshatárt átlépő módon a szomszédos járás bizonyos részére is átnyúlik a szolgáltatás. A leggyakoribb, hogy a körzeti jelleggel biztosított – társulások esetén akár 10-15 féle – közzolgáltatáshoz más-más területi illetékesség tartozik, a járáshoz tartozó önkormányzatok kisebb-nagyobb csoportját lefedve. Ennek a körülménynek az a *gyakorlati következménye, hogy az ellátási körzetek megsokszorozódnak, és többszörösen átfedik egymást.*

A véleményfelmérés keretében készült interjúk is megerősítették, hogy *a korábbi többcélú kistérségi társulások törvényi kötelező átalakulásának következményeként a kistérségi határok máig befolyásolják a szolgáltatásszervezés területi léptékét, ez pedig tényszerűen a járáshatároktól való eltérést indukálja.*

A magyar városok térségi feladatellátásának mintázatai visszaigazolják azokat a törvényhozói várakozásokat, amelyek szerint nagyméretű és átfogó feladatkörrel rendelkező jogi személyiségű társulásokon keresztül történjen a közszolgáltatások biztosítása. A tapasztalatok birtokában a nagy méret előnyei inkább a kommunális szolgáltatásoknál, illetve vonalas infrastruktúra üzemeltetése mellett realizálhatók, míg a humán szolgáltatások esetében a helyspecifikus igények nagyobb súllyal esnek latba. Az interjúk során a városvezetők megfogalmazták, hogy a nagy méretek azt a veszélyt is magukban rejtik, hogy a szolgáltató nivellálni kénytelen a szolgáltatások színvonalát, ami a korlátozott kapacitások birtokában inkább lefelé, a színvonal csökkenése irányába mutat.

Benyomásunk szerint a városi önkormányzatok intenzíven kiveszik részüket a vonzaskörzetük ellátásából, noha annak tematikája egysíkú, dominálnak a szociális feladatok. S megkockáztatható az a vélemény, hogy *azok a nehézségek, amelyek korábban a sok, csupán néhány önkormányzati tagot számláló társulások jelenlétéből adódtak, jelen helyzetben a nagyobb méretű társulásokon belülre kerültek. Ezt mutatják a szolgáltatásonként változó illetékességi területekről hosszadalmasan rendelkező társulási megállapodások.* Arra is fény derült, hogy a sok feladatra önként szerveződő társulásokban sem a tagi összetétel, sem a közszolgáltatásonként eltérő módon formálódó területi illetékesség alapvetően nem követi a járashatárokat. A járás mint téregység többnyire a törvényhozó által preferált néhány feladat esetében jelenik meg.

**III. RÉSZ**  
**A VÁROSFEJLESZTÉS**  
**MEGVÁLTOZOTT**  
**KERETFELTÉTELEI:**  
**ELTOLÓDÁS**  
**A KORMÁNYZÁSTÓL**  
**A KORMÁNYZAT FELÉ**

# 9. A „VÁROSPOLITIKA” TERVI ALAPJAI ÉS A MEGVALÓSÍTÁS EGYES ESZKÖZEI

## 9.1. A VÁROSPOLITIKA NÉHÁNY FOGALMI JELLEMZŐJE

Széles körben ismert diagnózis a hazai városhálózatról, hogy:

- A magyar várospiramis hiányos, a nagy, egymillió főt meghaladó népességszámú metropoliszok alatti nagyváros kategóriába tartozó városunk nincsen. A hiányzó városkategória funkcióit pedig el kellene látni a városhálózat többi elemének.
- A városhierarchia harmadik szintjén található hazai nézőpontból „nagyvárosok” azonban nemzetközi léptékben nem látszanak, beleértve az öt nagyvárosunkat.
- Jelenleg a városhálózat fő jellemzője a fragmentáltság, a nagyon kevés számú kapcsolat annak elemei között, valamint az elemek és a vonzaskörzet önkormányzatai közötti nem kielégítő kormányzási együttműködés.

A nemzetközi tapasztalatokra figyelemmel megfogalmazható, hogy a Budapest utáni kvázi nagyvárosaink (európai léptékben középvárosok) számára stratégiai jelentőségű a nemzetközi láthatóság elérése és bekapcsolódásuk az európai városhálózatba (Faragó 2006). Ennek feltétele, hogy integrálják városi vonzaskörzetüket, amihez minél több és intenzívebb kooperáció kialakítására lenne szükség mind más önkormányzatokkal, mind pedig a gazdasági, a tudástranszfer és a civil szektorral országon belül és transznacionális jelleggel egyaránt. Az intézményesülésnek hosszabb ideje két modellje javasolható (Somlyódy né Pfeil 2014):

- A közép- és kisvárosok számára az egyik recept, miszerint tematikus együttműködési hálózatokba tömörülésükkel felveszik a versenyt a nagyvárosi régiókkal, miáltal létre tudják hozni azt a népességi és gazdasági koncentrációt, ami a gazdasági központ szerepüket megerősítené (s az agglomerációs előnyök realizálásához szükséges).
- Nagyságrendjüknel fogva valamely metropoliszrégió alközponti szerepére tudnak pályázni, ami kifejezett fejlődési perspektívát jelent. Az együttműködés létrejöhet országon belül és országhatárt átívelő módon.

A kiegyensúlyozott és hatékonyan funkcionáló városhálózat eléréséhez vezető út a célzott várospolitikai kialakítását igényli. Magyarország azon uniós tagállamok közé tartozik, amelyek igen későn jelenítették meg a városfejlesztés szempontjait a területpolitikájukban. Ez a mi esetünkben először a 2005-ben az Országgyűlés által elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban történt, amely hét középtávú országos területi célt tűzött ki. Ezek körében a városhálózati kapcsolatrendszer már 2013-ra meg kellett volna erősíteni az együttműködő térségi városhálózatok ösztönzésével, a városok közötti gazdasági, kulturális, közszolgáltatási együttműködések, valamint a város-vidék kapcsolatrendszer erősítésével. A régiókat dinamizáló fejlesztési pólusokra irányuló politika máig időszerű, mivel a megvalósítás azóta várta magára. Ebben a fejezetben annak igyekszünk a nyomába eredni, hogy *hazánk közép- és hosszú távra meghirdetett fejlesztéspolitikája és annak várospolitikai dimenziói milyen kapcsolatot mutatnak városainknak az önkormányzati rendszerben kódolt helyzetével*. Feltételezésünk szerint a kettőnek egy irányba kellene mozognia és egymást célszerű erősítenie.

Közelebb visz a célhoz a hazai fejlesztéspolitika megítélésében, ha alkalmazzuk a nemzetközi irodalomból ismert közvetlen és közvetett várospolitikai közötti megkülönböztetést (d’Albergo 2010, 3–4.). A közvetlen (vagy más szóval direkt) várospolitika azt jelenti, hogy az állami várospolitika úgy fejt ki hatását, hogy nem von be más szereplőket annak végrehajtásába, megelégszik a központi és helyi kormányzatok kooperációjával. Míg a közvetett (indirekt) várospolitika érvényesül, amikor a központi döntéshozóknak az a céljuk, hogy olyan környezetet és intézményi, legitimációs, finanszírozási, kognitív feltételeket teremtsenek, amelyek a helyi szereplőket abba a helyzetbe hozzák, hogy azok saját politikájukon keresztül változásokat tudjanak elérni urbánus kérdésekben. *Az indirekt várospolitika eszközének felel meg a hatalmi decentralizáció, vagyis a szubnacionális szintek és városrégiók, városi térségek javára lezajlott hatalmi áttrendeződés* (Parkinson 2005), aminek példái a kötet nemzetközi fejezete tárgyalja.

Hipotézisünk szerint a hazánkban alkalmazott fejlesztéspolitikai intézkedések sora a direkt várospolitika fogalmi köréhez áll közelebb, azonban még ahhoz képest is hibridnek tetszik a magyar modell. Hiszen nem a decentralizáció, hanem a kompetenciáknak az állami központhoz centralizálása fémjelzi. *Az állam ezen a közpolitikai területen sem tekinti a helyi önkormányzatokat partnerének, és csak nagyon elszórtan, inkább egymástól elszigetelten vonja be őket a közpolitika-alkotás és -megvalósítás folyamatába.* Az alábbi elemzésből kitűnően a városfejlesztés mindinkább a Kormány belügyévé vált az elmúlt öt évben. Nincsenek olyan intézményesített érdekegyeztetési mechanizmusok, amelyek ehhez csatornákat társítanának.

Az urbánus kérdések megoldásához miniszteriális szinten a legutóbbi időkig nem jött létre elkülönült intézményrendszer, de a várospolitikailag releváns ágazati politikákat maga a Kormány, illetve a Miniszterelnökség koordinálja. Az utóbbi keretei között 2018 májusa óta határozott belső szervezeti építkezés folyik egy újonnan körvonalazódó településfejlesztési politika kiszolgálásához, aminek a várospolitika nagy valószínűséggel a részévé válik. Az utóbbi intézményesülésének első lépése volt, amikor 2017-ben a köztársasági elnök kinevezte a megyei jogú városok fejlesztéséért felelős tárca nélküli minisztert. E pozíció azonban a parlamenti választásokat követő kormányátalakítás áldozatául esett, és immáron a Miniszterelnökséget vezető miniszter alá tartozik szervezetenként a modern települések fejlesztéséért felelős kormánybiztos, akinek irányítása alá tartozik a modern városok és falvak fejlesztésének koordinációjáért felelős helyettes államtitkár. Szintén új pozícióként jelenik meg a Budapestért és a fővárosi agglomerációért felelős helyettes államtitkár.<sup>61</sup> Ez utóbbi azt sejteti, hogy a mellőzött agglomeráció ismét életre kel.

## 9.2. AZ OFTK STRATÉGIAI JÖVŐKÉPE ÉS AGENDÁJA – A VÁROSI KORMÁNYZÁS ÍGÉRETES KERETFELTÉTELEI

Az Európai Bizottság a folyó tervezési időszak kohéziós politikájában megerősítette a városi dimenziót, amikor kimondta, hogy a városoknak több felelősségük és lehetőségük van. Az Európai Bizottság a kohézió és a területi dimenzió erősítésére azt javasolja a tagállamoknak, hogy alkalmazzanak teljesen integrált stratégiát és szemléletet, koordinálják a különböző prioritási tengelyeket és az Operatív Programok forrásait, a részvételi szemléletet erősít-

<sup>61</sup> 14/2018. (VII. 3.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

sék kapacitásépítéssel, valamint fenntartható módon végezzék a városfejlesztést (Európa 2020). *A területi-társadalmi-gazdasági kohézió létrehozására irányuló beavatkozások szempontjából fontos üzenet, hogy nem szükséges az adminisztratív határokhoz igazodni, célszerű a beavatkozásokhoz az alkalmas szintet, illetve a megfelelő funkcionális téregységet megtalálni.* Így elmondható, hogy az aktuális kohéziós politika a *helyes léptékű beavatkozásokat támogatja* (Böhme 2011).

Az EU ajánlásai, bár közvetlenül nem jelentenek kötelmet a tagországokra, az uniós támogatások felhasználásának tervezése során mégis követendőek voltak. S miután a hazai fejlesztéseket döntően az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból finanszírozzák a 2014–2020-as tervezési ciklusban, az azok által meghatározott prioritásoknak meg kellett jelenniük a nemzeti fejlesztések tervezése és programozása során. Ebből következően az Országgyűlés 2013-ben elfogadott *A Nemzeti Fejlesztés 2030* című Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiója (a továbbiakban OFTK) a hazai várospolitikára is irányt szab.<sup>62</sup> Az OFTK célja volt, hogy a Magyarország számára folyósítandó uniós támogatások felhasználására kidolgozott operatív programokat megalapozza és az Európai Bizottsággal megkötött Partnerségi Megállapodáshoz koncepcionális háttérül szolgáljon. A jogszabályi szöveg szerint a tervdokumentumnak emellett a nemzeti fejlesztési források felhasználásának orientálása is feladata, azonban a jogi norma éppen a Parlamentet és a Kormányt nem kötelezi a stratégia végrehajtására, ugyanis 2. b) pontja úgy rendelkezik, hogy „az Országgyűlés és a Kormány döntéseit lehetőség szerint a Konceptióban javasolt intézkedésekre és teendőkre figyelemmel kell meghozni.” Sajnálatos módon ez utóbbi rendelkezés, ami tartalmát tekintve felmentésként értelmezhető, számos vonatkozásban megvalósul, mivel a fejlesztéspolitika gyakorlata lényegesen eltávolodott a stratégia tartalmától.

Az OFTK sajátossága, hogy egyetlen tervdokumentum tartalmazza a középtávú ágazati és a területfejlesztési célokat. Hiányossága, hogy a horizontális fejlesztéspolitikákat is központi koordináció mellett kívánja megvalósítani, s e szemlélet a témánk szempontjából fontos városfejlesztési eszközök megválasztására is fokozatosan rányomja a bélyegét. Mindenesetre hazánknak nincs kifejezett várospolitikája, de a területfejlesztés nemzeti stratégiájába inkorporálja a városhálózat fejlesztési irányait és céljait.

A nemzeti stratégia szövegszerűen egyértelműen az EU kohéziós politikája irányvonalaihoz illeszkedik. Kiindulópontja, hogy a belső területi egyenlőtlenségek nem csökkentek, hanem növekedtek az előző hétéves ciklus során. Ezen kíván felülkerekedni, és az összes EU-tól érkező támogatás 60%-át gazdaságfejlesztésre tervezi fordítani. Megállapítható a különféle ágazati fejlesztési stratégiákkal való összhangja. Így például a már bemutatott Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia kinyilvánítja, hogy a közigazgatás elsődleges feladata a gazdaság fejlődésének szolgálata, azaz az állam saját szervezeti működésének javításával kíván hozzájárulni az OFTK megvalósításához. Az utóbbi erre reflektál azzal, hogy abban a specifikus (szakpolitikai és területi) célok között helyet kapott a „Jó állam, szolgáltató állam” célja. Így a két dokumentum látszólag szinkronitásban van egymással.

Az új „várospolitikai” beavatkozási térként jelöli ki a Budapest gazdasági régiót azzal a céllal, hogy Közép-Európa vonzó központjává váljon, továbbá a városfejlesztés tereit. Egyértelmű, hogy mindkét cél eszközszeret is betölt egy további területpolitikai célkitűzés megvalósításában, abban, hogy a leszakadt térségeket újra be lehessen kapcsolni az ország társadalmi-gazdasági vérkeringésébe.

<sup>62</sup> 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.



A területfejlesztési politika keretei között kidolgozott várospolitikai víziójának igazi nívója, hogy a helyi szint – egyúttal a területi fejlesztések – *alapegységeit a város–vidék együttműködést megvalósító várostérségek alkotják, amelyek létrejöttéről azt mondja a Stratégia, hogy azok fontos tényezői a települési önkormányzatok és az egyéb szereplők közötti együttműködés.* Valójában a jogalkotó (ebben az esetben a tervező) a governance számára nyit utat a funkcionális városi térségek formálásának lehetőségével. Majd úgy rendelkezik, hogy egyrészt központi szinten fog sor kerülni a várostérségi szerveződések kereteinek, szabályainak és intézményeinek a meghatározására. Másrészt nevesíti a területi középszintnek, a megyei önkormányzatnak a koordinációs funkcióját a szerveződések létrejöttének segítségével. Ezzel összefüggésben a megyék feladatukat erős területi szemléletben és egymással együttműködve kellene hogy ellássák. A megyei jogú városok funkcionális térszervező erejére is alapoz a tervdokumentum, amikor azt mondja, hogy vonzáskörzeteik, valamint gazdasági és közszolgáltatási kapcsolataik lényegileg lefedik a megyét. Összhangban az MÖtv.-vel az OFTK leszögezi, hogy a megye feladata a helyi szint, valamint a helyi fejlesztések koordinációja, miközben maga is fejleszt (NFTK 2014).<sup>63</sup> Tehát a terv szintjén a funkcionális városi térségek mint a fejlesztéspolitika hiányzó láncszemei épülnek be a városfejlesztés architektúrájába.

A nemzeti stratégia a következő hét év fő területpolitikai irányait a városhálózat fejlesztésére vonatkozóan – az európai tendenciákkal harmóniában – a következő szempontok rögzítésével jelöli ki:

- a többközpontúság biztosítása,
- a decentralizált térszerkezet kialakítása,
- a hálózatos térszerkezet biztosítása.

Rendkívül lényeges, hogy a városok hálózatos fejlesztése érdekében a policentrikus térszerkezet kialakítása stratégiai célként fogalmazódik meg, amit a fenntartható és kompakt városszerkezet kialakításával kellene elérni. Ennek eszközei között nemcsak a közlekedési elérhetőség javítását jelöli meg az OFTK, hanem meglepő módon *a többszintű kormányzás jegyében való együttműködést, valamint a várostérségek tervezésében a stratégiai szemlélet alkalmazását* is hozzákapcsolja.

A Stratégia szerint az átfogó célrendszer elérésének útja az integrált városfejlesztési koncepciók és stratégiák készítésének és a várostérségek együtt-tervezésének ösztönzése lesz. Minden előzmény nélkül a nagyobb városokat – értve ezen a húszezer főnél népesebbeket – kiemeli, mint amelyek fejlesztésére külön erőforrásokat kíván fordítani, különösen városi központjaik fejlesztési akcióira. Itt olvasható *Város és vonzáskörzete mint funkcionális alapegység* alcím alatt az a mai fejlesztési gyakorlattal szembevető iránymutatás, miszerint „[t]eret kell nyerniük a várostérségi települések által közösen kialakított és megvalósított fejlesztéseknek, és csökkennie kell a települési szinten kiosztott és a pályázati úton elérhető fejlesztési közpénzek jelentőségének” (OFTK 2014, 114.).<sup>64</sup>

Kiemeli a Budapest körüli belső városgyűrű városait, amelyek fejlődéséhez azt az iránymutatást kapcsolja, hogy esetükben úgynevezett városprofilokat kell kialakítani. Azokról a városokról van szó, amelyek Budapestről legfeljebb egy óra alatt elérhetők, egyúttal dinamikusan fejlődő gazdasági központok, mint *Kecskemét, Székesfehérvár, Szolnok, Tatabánya, Dunaújváros, Salgótarján, Vác, Gyöngyös, Esztergom, Jászberény*, míg *Veszprém és Eger* a belső és

<sup>63</sup> NFTK 3.1.2.8 Új középszint: új megyei szerepek.

<sup>64</sup> NFTK 2014. 3.1.2.9 Város és vonzáskörzete mint funkcionális alapegység. A várostérségek fejlesztésének szempontjai.

külső városgyűrűt összekötő tengelyen helyezkednek el. Tehát a magyar területpolitika, ahogy a korábbi időszakokban, most sincs összhangban a közigazgatási rendszer alapegységeivel, illetve azok igazgatási státusával.

A városfejlesztés elsősorban gazdasági dimenziót kapott az OFTK-ban, azonban a vizionált jövőkép 2014-ben még reményre adott okot, a hatékony és decentralizált végrehajtásra mind a Budapesti agglomeráció, mind a vidéki nagyvárosok tekintetében: A „Budapest Üzleti Régió” kiépítése azt feltételezi, hogy „a belső gyűrű városai, Budapest és az agglomeráció együttműködésében, közös területi tervezéssel, összehangolt adó-, befektetési, innovációs- és közlekedési politikával és fejlesztésekkel” fog létrejönni.

Az úgynevezett nemzeti és nemzetközi jelentőségű városokat (*Győr, Pécs, Szeged, Debrecen és Miskolc*), lényegileg a megyei jogú városokat „növekedési színtérként” definiálja, amelyek kiegészülnek jelentős multinacionális feldolgozóipari vállalatoknak otthont adó városokkal (*Nyíregyháza, Szekszárd, Szombathely, Kaposvár, Békéscsaba, Zalaegerszeg, Nagykanizsa, Hódmezővásárhely, Ózd*). Ezek vonatkozásában egyrészt az elérhetőség fejlesztését tűzi célul, másrészt – ami témánk szempontjából fontos – azt, hogy *e nagyvárosok vonzáskörzetén belül indokolt esetben közszolgáltatási és foglalkoztatási centrum szerepkör szerinti funkcionális alközpontok erősítését* tartja szükségesnek.<sup>65</sup>

Az OFTK magában foglalja az előbbieken ismertetett rendkívül ambiciózus városfejlesztési célokat, és hozzárendeli a végrehajtási struktúrákat is. Az utóbbi részletes kifejtése pontosan követi az EU kohéziópolitikai iránymutatását, és mindenben a „tökéletes tanuló” benyomását kelti.

Ennek részeként az OFTK azzal számolt, hogy a területi tervezés jelentősége felértékelődik Magyarországon, és sor kerül a tervezési kapacitások fejlesztésére. A hagyományos ágazati szemléletet felváltják a területiség horizontális szempontjai, ami a koordináció fokozott alkalmazását fogja igényelni. A helyi közösségek és a helyi gazdaság megerősítése nyomán a helyi közösségek kohéziójának növekedése várható. Elkötelezettséget mutatott abban, hogy *a fejlesztési források allokálására integrált térségi és helyi fejlesztési programokon alapuló, fókuszált célokra irányuló beavatkozásokat fog megvalósítani a fejlesztési pénzek elaprózódásának megelőzése érdekében*. Noha az nagy valószínűséggel már soha nem fog kiderülni, hogy a stratégia elfogadáskor a Parlament valójában mit értett az integrált fejlesztések megvalósítása tekintetében *az új fejlesztéspolitikai eszközök adaptációjára képes intézményi feltételek kialakítása alatt helyi és központi szinten*.<sup>66</sup>

Hozzá tartozik a kép teljességéhez, hogy az Európai Unió a 2014–2020 közötti ciklusban az integrált szemlélet érvényesítését szolgáló több új eszközt bocsátott a tagállamok rendelkezésére. Ezek egyike az integrált területi beruházás (Integrated Territorial Investment, a továbbiakban ITI), amely hozzájárul ahhoz, hogy a városok nagyobb felelősséghez és több lehetőséghez jussanak a tervezési időszakban. Az integrált területi kezdeményezés kifejezetten arra szolgál, hogy átvegye a prioritási tengelyek helyét a városfejlesztés területén, tehát ne az egyes operatív programok logikája szerint történjenek a beavatkozások, hanem átfogó szemlélettel szinergikus hatásokat célozzanak az adott várostérségben. Ezt az eszközt nemcsak a régi tagállamok használják, de figyelemre méltó, hogy nagyvárosainak integrált fejlesztésére Lengyelország is bevezette. Általa ösztönözi az adott várostérségben

<sup>65</sup> OFTK 3.1.4.3 Budapest és a metropolisz térség fejlesztése, 3.1.4.4 A belső városgyűrű városainak önálló arculatra épülő fejlesztése, 3.1.4.5 A külső városgyűrű kiemelt várostérségi fejlesztései.

<sup>66</sup> OFTK 2014, 273.

az önkormányzatokat a közös stratégiai célok mentén történő kooperációra. Az ITI-t viszont Magyarország már az EB-vel kötött Partnerségi Megállapodásban mellőzte.

Ezzel szemben az OFTK egy másik integrált szemléletet alkalmazó eszköznek, a közösségvezérelt helyi fejlesztésnek (Community-Led Local Development, a továbbiakban CLLD) az átfogó adaptációját vetítette előre. Ezzel a LEADER-program tapasztalatai alapján az EU olyan új intézményt ajánl a tagállamoknak, mely a helyi erőforrások mozgósítására épít, a helyi közösségeket kívánja vitalizálni. A közösségvezérelt helyi fejlesztésnek területspecifikus helyi stratégiákon kell alapulnia, és a helyi igényeket és lehetőségeket kell figyelembe vennie. Fő jellemzője az integrált megközelítés és a különféle szektorok szereplői által alkotott hálózatok létrehozása, ami együttműködést és innovativitást kölcsönöz az intézménynek. Helyi akciócsoportok létesítésén alapul, amelyekben a magánszektor társadalmi-gazdasági érdekeit képviselő szereplőknek is meg kell jelenniük, sőt a közhatalmi szereplőkkel szemben többségbe kerülniük a szervezeti döntéshozás során. Területi léptéke a középszint alatti úgynevezett szubregionális vagy szupralokális tér, illetve annak konkrét, de mindenképp funkcionálisan szervezett téregysége, amely népességszám szempontjából minimum tíz, maximum 150 ezer lakost fedhet le. A CLLD a governance-modellt valósítja meg, elősegíti a társadalmi részvétel kiszélesítését, fejlesztően hat a közösségi kapacitásokra, és a többszintű kormányzás struktúrájába illeszkedve hozzájárul ahhoz, hogy a lokális szereplők részt vehessenek az EU kohéziós politikájának alakításában (CLLD 2018).<sup>67</sup>

A Kormány végül helyi szinten a területfejlesztési források közelítően öt százalékát biztosította közösségi szinten irányított helyi fejlesztésre. CLLD alkalmazására viszont csak szűk körben nyílik lehetőség, kifejezetten a városokon belül, illetve a városnegyedekben létesülhetnek helyi akciócsoportok, ami azt jelenti, hogy város–vidék relációban nem.

Azzal a bölcsességgel zárhatjuk a fejezetet, hogy minden terv annyit ér, amennyi megvalósul belőle. S jelenleg annyi látszik, hogy az országos stratégia megvalósítása áttekinthetetlen, már-már zavaros állapotot idézett elő, aminek a városi önkormányzatok lettek a kárvallottjai.

Egyértelműen látszik, hogy miután *a jelenlegi kormányzati szerkezetnek nem része a vertikális és a horizontális kooperáció és koordináció, ezt egy stratégiai tervdokumentummal nem lehetett pótlólagosan létrehozni*. Az OFTK-ban megszövegezett rendkívül korszerű, invenciózus intézményfejlesztési irányok hamvukba holtak csakúgy, mint az egységes országos tervezési rendszer kialakítására vonatkozó ígérvény, hiszen mindez olyan decentralizációs karakterrel bírt volna, ami összeegyeztethetetlen a centralizált természetű államépítéssel és kormányzati struktúrával. A kooperáció intézményi keretének kialakítása megrekedt, egyáltalán nem jöttek létre struktúrák a város-térségek együtt-tervezésére és együttműködésére. Ami igazán fájnalható, hogy 2015-ben megszűnt az Országos Területrendezési Hivatal, és a területi tervezés továbbra is kampányszerűen folyik. Vagy egyáltalán nem folyik, vagy csak kormány szinten – mert egyszerűen szervezetszabályozó normatív eszközök helyettesítik.

<sup>67</sup> Mindez a TOP 7. prioritásaként jelenik meg, mely a közösségi szinten irányított helyi fejlesztéseket csak városi helyi akciócsoportok számára tervezte mindösszesen 20-30 CLLD-t kilátásba helyezve.

### 9.3. A ZSUGORODÓ VÁROSTÉRSÉGI SZEMLÉLET A TERÜLETI TERVEZÉS SZINTJEIN

Ahogy telt az idő, és a tervezést a konkrét területi egységeknek kellett végezniük (megye, megyei jogú városok és járásszékhely városok), úgy halványult az integrált szemlélet alkalmazásának, valamint a városok és funkcionális térségük összekapcsolásának szándéka. A településtervezés alapvető eszközeit az Építési törvény (a továbbiakban Étv.) nevesíti, mint a településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket. A lokális fejlesztési célokat hosszú távra kijelölő településfejlesztési koncepció alapján a középtávra tervező integrált településfejlesztési stratégia rendeltetése, hogy „a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a településfejlesztési koncepcióban meghatározott célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését”.<sup>68</sup>

A tervezési eszközök bázisán az OFTK tervezésének időszakában, 2013-ban a kormány kormányhatározat formájában az uniós fejlesztési források hatékony hasznosulásának biztosításához várostérségi fejlesztési irányelveket határozott meg, és forszírozta a várostérségi tervezést, valamint az együttműködést és a közös fejlesztéseket. Ehhez kívánatosnak tartotta a gazdasági, társadalmi és közhatalmi szektor partnerségét. *Kifejezetten javasolta Budapest és agglomerációja, a megyei jogú városok és vonzáskörzetük együttes tervezésen alapuló integrált városfejlesztési programjainak kidolgozását.* A megyei szinttől pedig a járási székhelyek fejlesztését és a város–vidék kapcsolatok erősítését várta ugyancsak a települések közötti együtt-tervezés eszközével.<sup>69</sup> Ennek a normának a végrehajtása azonban egyértelműen elmaradt. Hasonló sorsra jutott az 1298/2014. számú kormányhatározat, mely a TOP keretében a decentralizált források tervezésére integrált programok kialakításával három területi szinten adott instrukciót:

- megyei szint,
- megyei jogú városok szintje,
- várostérség és megyei jogú város térségének szintje.<sup>70</sup>

A kormányhatározat egyébként hangsúlyozta az Európai Bizottság és a Kormány között létrejött Partnerségi Megállapodás tervezetében rögzítettek figyelembevételét. Majd az események gyorsan követték egymást, s egy fél év elteltével (2014 decemberében) az előbbivel azonos tárgykörben a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programról (a továbbiakban TOP) kibocsátott kormányhatározat már csak két területi szintről rendelkezett, megkü-

<sup>68</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről. Étv. 9/A. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>69</sup> Az OFTK előzményeként jelent meg az 1181/2013. sz. Kormányhatározat a várostérségi integrált programok tervezési térségei lehatárolásának irányelveiről. Ez a határozat arról szól, hogy „[a] közös várostérségi tervezést, az együttműködést és a közös fejlesztéseket megfelelő támogatással szükséges ösztönözni.” [1. (c)].

<sup>70</sup> 1298/2014. (V. 5.) számú kormányhatározat a 2014–2020. közötti időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról.

lönböztetve a megyei szintet és a megyei jogú városok szintjét.<sup>71</sup> Ezzel világossá vált, hogy a Kormány negligálta a várostárségi szemléletet, mivel egyúttal visszavonta a májusi kormányhatározatot. Folyományaként a megyei önkormányzatok tervezték a megye területén lévő összes város és község fejlesztéseit, kivéve a megyei jogú városokét. Ettől fogva önálló dedikált keret szolgálta a megyei jogú városok és az azokon kívüli megyei települések fejlesztését, ami mereven elválasztotta egymástól a két területi egységben megvalósuló beruházásokat.<sup>72</sup> Ekkor már a TOP 6. prioritásának elnevezése: „Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban” sem hagyott kétséget a megváltozott területi lépték felől. Ha a Modern Városok Programot is látómezőnkbe vonjuk, érdekes kép áll elő, miszerint a megyei jogú városok kétféle támogatási program keretében is elkülönülnek térségüktől, és mind a Modern Városok Programból, mind az ESB alapokból kiemelt támogatásban részesülnek.

Hozzáfűzhető, hogy ezeket a történéseket mintegy előrevetítette az Építési törvény 2013. január 1-jei módosítása, azonban célszerű végigkísérni a várostárségi tervezés szabályozásának mostoha sorsát.

A közös tervezési szemlélet a lokalitásban a hazai intézménytörténetben sporadikusan jelenik meg, leginkább akkor, amikor a strukturális alapok felhasználásának feltételrendszerét igyekeztünk teljesíteni, mert az unió előírta, hogy a célzott fejlesztéseknek integrált fejlesztési stratégiába kellett illeszkedniük. Ezt az integrált szemléletet a jogalkotó először 2009-ben érvényesítette azzal, hogy utat nyitott a várostárségi tervezésnek. Emögött az a kényszer állt, hogy a 2007–2013 közötti tervezési ciklusban a városrehabilitációs tárgyú pályázatot benyújtó önkormányzatoknak rendelkezniük kellett integrált településfejlesztési stratégiával (a továbbiakban ITS). Ennek hatására egy ellentmondásos szabályozás formájában az Építési törvénybe bekerült az ITS (Bajmócy 2011). Definíciója szerint településcsoportra készült, viszont az egyes települési önkormányzatok kizárólagos döntési kompetenciájába tartozó településfejlesztési koncepcióban foglaltak megvalósítását kellett elősegítenie.<sup>73</sup> *Mégis a funkcionális várostárségi tervezési szemlélet meghonosításának és az európaizációnak egyik első mérföldkövét láthatjuk benne:*

*„A településfejlesztési koncepcióban foglaltak megvalósítása érdekében a városok és több település közös fejlesztési tervezése esetén integrált településfejlesztési stratégiát kell készíteni. Az integrált településfejlesztési stratégia meghatározza a települések településfejlesztési tevékenységét, összehangolja a különböző szakpolitikai megközelítéseket, összefogja és ütközteti az érintett partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közsféra szereplői, lakosság) céljait, elvárásait, meghatározza a fejlesztési célokat, azok finanszírozási módját, továbbá a megvalósítás és fenntartás módját is összefüggéseiben kezeli.”<sup>74</sup>*

Az Építési törvény szintjén 2013-ban módosultak az ITS elfogadására vonatkozó szabályok, azóta „[a] településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselő-testülete

<sup>71</sup> 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozat a 2014–2020. közötti programozási időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról.

<sup>72</sup> A 19 megye összesen 798,68 Mrd Ft, míg a 23 megyei jogú város 387,02 Mrd Ft indikatív forráskeretben részesült a 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozat 2., 3. melléklete szerint. (Ezek a megemelt keret előtti összegek.) Ez egészül ki a megyei jogú városokat a Modern Városok Programból megillető, az éves állami költségvetések megfelelő sorában szerepeltetett összegekkel, ami 2017-ben és 2018-ban mintegy 150-150 Mrd forintba rúgott.

<sup>73</sup> Az 2009. évi LVII. törvény vezette be az ITS-t, aminek új fogalmi definícióját a 2010. évi XC. törvény szabályozta.

<sup>74</sup> Az 1997. évi LXXVIII. törvény 7. § (5) bekezdés 2012. dec. 31-ig hatályos szövege. Megállapította a 2010. évi XC. törvény 75. § (1) bekezdés.

állapítja meg.<sup>75</sup> Eszerint markáns változás következett be a jogalkotói szemléletben: nem kezeli prioritásként a várostérségi tervezést. Illetve e helyütt azt kell észrevenni, hogy a települések közös tervezési tevékenységére vonatkozó szabályozás eggyel alacsonyabb jogszabályi szintre került, a törvény helyett az Étv. végrehajtásáról szóló kormányrendelet taglalja, aminek tartalma a Parlament kontrollja nélkül változtatható. Az új önkormányzati érában a vonatkozó kormányrendeletnek a 2016 augusztusáig hatályban volt szabályozása még felhatalmazást adott arra, hogy „[a]z önkormányzatok által – megállapodás alapján – társulásban készített *konceptiót, illetve stratégiát a közös tervezésben érintett önkormányzatok közös dokumentumként fogadják el.*” Azóta azonban a jogalkotó visszatért az önkormányzatokat egymástól elszigetelő szemlélethez, miszerint: „Az önkormányzatok által – megállapodás alapján – társulásban készített koncepciót vagy stratégiát a közös tervezésben részt vevő minden *települési önkormányzat a saját közigazgatási területére önálló önkormányzati döntésként fogadja el.*”<sup>76</sup> A szabályozás módosítására érdekes módon már az OFTK hatálya alatt sor került.

Mint látható, az OFTK-ban beavatkozási területegységként vizionált funkcionális városi térségeket a település-tervezés szabályozása nem inkorporálta, sőt még szigorúbban hangsúlyozza az önkormányzatok saját közigazgatási területükön kizárólagosan megillető tervezési jogosultságot. Sajnálatos az a hiátus, hogy a magyar jog – a kötelező társulás bázisán – az önkormányzati társulásokat nem hatalmazza fel sui generis módon feladatokkal, mégha közös településfejlesztési és -rendezési feladatokra létesítik is azokat. Ez a tény nyilvánvalóan visszaveti a közös gondolkodást a települések vezetése körében, ezt a feldolgozott interjúkban is hangsúlyozták. *Az államnak jelenleg nem elvárása a város és térségében a vonzáskörzetet alkotó települések fejlesztési, illetve tervezési tevékenységének harmonizációja.* Szemben a nemzetközi gyakorlattal, nem használja a várostérségi tervezést kormányzási eszközként, és nem ösztönzi konfliktuskezelésre és szinergiák elérésére a magyar önkormányzatokat.

Egyébként az együttműködés joga nem hatósági építésügyi feladatokra kiterjedően megilleti az önkormányzatokat, ami mindenekelőtt a különböző településrendezési tervek elkészítését érinti.<sup>77</sup> Viszont 2013. január 1-től az elsőfokú építésügyi hatósági feladat- és hatáskör önkormányzati társulás útján nem látható el, mivel azt a jogalkotó a járási hivatalokhoz telepítette, illetve azok a Kormányhivatal kompetenciájába tartoznak.<sup>78</sup>

Sajnálatos módon a közhatalmi szereplők jelentős része a participatív technikákat pusztán kötelező formalitásnak tekinti, amit az EU számon kér a tagállamokon. Az eljárást szabályozó rendelet maga is véleményezési szakaszról, a partnerekkel történő véleményeztetésről szól.<sup>79</sup> Hiányzik az a felismerés, hogy a településfejlesztési stratégia az a középtávú terv, amely a megvalósítandó intézkedéseket, beruházásokat, annak szereplőit és finanszírozását programozottan tervezi, és aminek pozitív hozadéka, hogy a tervezés és megvalósítás egymásra épül (vö. Bajnai 2007).

<sup>75</sup> 1997. évi CXXVIII. törvény 9/A. § (3) bekezdés.

<sup>76</sup> 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. A 8. § 2016. 08. 31-ig, illetve az azóta hatályos szövegváltozata.

<sup>77</sup> Étv. 15. § (1) (2).

<sup>78</sup> Étv. 60. § (5) bekezdés.

<sup>79</sup> Idézett rendelet 30. §, 22. A településfejlesztési koncepció és az integrált településfejlesztési stratégia készítése, módosítása egyeztetésnek és elfogadásának szabályai.



Nem elhanyagolható kérdés, hogy mi lett a partnerség elve alkalmazásának a sorsa a tervezési eljárásban. Az idekapcsolódó jogszabályi előírás értelmében a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési tervek véleményezési eljárás mellett fogadhatók el.<sup>80</sup> A hatályos normaszöveg szerint a szomszédos településekre korlátozódik a véleményezés joga, ahol a közigazgatási területek közvetlenül határosak egymással. Ez a szemlélet inkább a településrendezés logikáját követi, és nem akceptálja a funkcionális városi térség fogalmát.

A jogalkotói szemlélet azért szakmaiatlan, mert a sikeres fejlesztés és fejlődés záloga, hogy olyan stratégia készül, amelyben a lokális-területi szereplők érdekei azért jelennek meg, hogy a lakó- és üzleti környezet fejlesztése szinergikusan történjen, minél jobban segítse innovatívvá és versenyképessé tenni az adott várost, várostérséget, régiót stb. A konkrét fejlesztési akciók jelentős részét ugyancsak a bevont szereplők fogják végrehajtani. Következésképp, ha formális kelléknek tekintik a gazdasági és civil szféra részvételét, ez a tény a tervezés kimenetét is determinálja, egyrészt a fejlesztési stratégia minősége korlátozottá válik, célrendszere kevésbé lesz alkalmas az üzleti környezet minőségének javítására és a lakosság életszínvonalának emelésére. Másrészt szűkül a megvalósításában érdekelt köre, nagy a veszélye annak, hogy emiatt részben vagy egészben nem lesznek végrehajthatók az abban foglaltak. Esetleg olyan fejlesztések valósulnak meg közpénzből, amelyek nem lesznek fenntarthatók vagy rentábilisak. Ezek az eredménytelenségi szimptomák látszanak a magyar gyakorlatban, és azért állnak elő, mert az önkormányzatok vagy úgy tartják, hogy a tervezés külső kényszer hatására történik, esetleg csak egyszerűen valamely pályázat benyújtásának feltétele. Vagy az önkormányzat úgy kezeli az ITS-t, mint saját tervét, lévén ő van feljogosítva a tervezésre és döntéshozásra, s közömbös számára annak területi hatása.

Többnyire ebbe a felfogásba illeszkedtek a 2015-ben a járásszékhely városok által nagy számban elfogadott új integrált településfejlesztési stratégiák. Nem volt szokványos, hogy ezeket a dokumentumokat a Belügyminisztérium rendelte meg, és központi közbeszerzési eljárás során választották ki a tervezéssel megbízott tervezői-szakértői csoportokat. Ennek következtében egy régióban azonos tervező szerv készítette a terveket egységes módszertanra alapozva. Eredményként a vonzaskörzetek településeit általában említés szintjén kezelő ITS-eket fogadtak el.<sup>81</sup> Néhány városvezető ezekkel a spekulatív tervdokumentumokkal kapcsolatban megemlítette az önkormányzatok azonosulásának a problémáját, vagyis nem érzik magukénak a terveket.

Ilyen problémák miatt gyakori, hogy a nagyívű stratégiák papíron maradnak, és az azokban foglaltaktól eltérő fejlesztési beruházásokat valósítanak meg, vagy a támogatási források elérhetősége irányítja és téríti el a települést a valós fejlesztési igényeitől. Ez a veszély abszolút valós. Több városvezető a folyamatban lévő állami infrastrukturális beruházások ad hoc jellegéről számolt be, amikor nemcsak arról van szó, hogy nem tervezett a létrehozásuk, de az önkormányzat és a választópolgár nézőpontjából nem is transzparens a döntési folyamat.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a gond ott csúcsosodik ki, hogy a városi státusú önkormányzatok különböző típusú körzeti ellátási felelősséget kaptak önkormányzati entitásként, azonban tervezési és fejlesztési

<sup>80</sup> Étv. 9/A. § (3) bekezdés.

<sup>81</sup> [www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal\\_845\\_2015/](http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_845_2015/) Az egyetlen eredményes közbeszerzési eljárás eredményeként összesen 157 db integrált településfejlesztési stratégia, 32 db településfejlesztési koncepció és 7 db régiósszintű szintetizáló és javaslattevő dokumentum elkészítésére vonatkozó vállalkozási szerződés megkötésére került sor régiónkénti bontásban.



tevékenységüket továbbra is alapvetően települési közigazgatási határaik között értelmezik. A szorosan vett és gyakran nem koherens ágazati tervezéstől eltekintve a városfejlesztés tervezése települési szintű, ezért felmerül a kérdés, hogy a városközpontok közép- és hosszú távon hogyan fognak tudni eleget tenni a vonzáskörzetből jelentkező igények kielégítésének, ha a fejlesztési célokat fragmentáltan fogalmazzák meg és hajtják végre, miközben nem csatornázzák be a térségi érdekeket, amikor új létesítményeket, kapacitásokat hoznak létre. A hatályos tervezési architektúra tehát szembefut a városoknak a járásra vagy a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő ellátási felelősségével. És itt nem elsősorban az OFTK-ban foglalt együtt-tervezés megvalósításának elmaradásáról van szó, hanem arról, hogy a közszolgáltatás-szervezés rendszerszerűségének hiánya továbbra is nagy veszteségeket fog okozni a településhálózat egészének szintjén. *Véleményünk szerint várostérségi és a városok közötti koordináció nélkül nem lehet hatékony kormányzásról beszélni.*

Magyarországot hosszabb ideje kritika éri amiatt, mert nincs összhang a közpolitikai prioritások és a forrásallokáció között (OECD 2015b). Ezt a folyamatosan fennálló problémát úgy is meg lehet fogalmazni, hogy a tervdokumentumok formálisan elfogadottak, azonban azok tartalma nem vagy részben valósul meg. A helyzet átfogó megítélése szempontjából azt is érdemes figyelembe venni, hogy végső soron ez a helyzet az úgynevezett „közpolitikai kudarcok” fogalmi körét is kimeríti (Hajnal 2009), amikor a szakpolitika deklarált célrendszerétől eltér annak megvalósítása, mind kommunikációjában, mind pedig a ténylegesen megtett intézkedésekben.

# 10. AZ ÁLLAM ÉS A VÁROSOK KÖZÖTTI KOMPETENCIAMEGOSZTÁS VÉKONY MEZSGYÉJE A VÁROSFEJLESZTÉS ÉS A GAZDASÁGSZERVEZÉS TERÜLETÉN

## 10.1. AZ ORSZÁGOS IPARI PARK KONCEPCIÓ

Az Mötv. 13. § (1) bekezdése a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatoknak nevezi a helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatokat. A helyi gazdaság fejlesztése, illetve ösztönzése tárgykörben azonban nyilvánvalóan az állammal megosztott kompetenciáról lehet beszélni, ahol a városokat megillető hatáskörök az önkormányzati visszajelzések alapján nehezen beazonosíthatók. A központi és helyi szint közötti arányokat pedig a mindenkori állami gazdaságpolitika szabja meg. A jelenlegi állás szerint az állam újraiparosítási politikája a helyi gazdaságfejlesztés monopolizálása felé halad, erről tanúskodik a 2016-ban elfogadott Országos Ipari Park Koncepció<sup>82</sup> és az annak menedzselésére alapított óriásszervezet, a Nemzeti Ipari Park Üzemeltető és Fejlesztő Zrt. (továbbiakban NIPÜF, illetve Inpark) funkciója.<sup>83</sup> Figyelemre méltó, hogy a három hónapon belüli első módosítását megelőző kormányhatározat előbb a Modern Városok Programban részt vevő megyei jogú városok ipari park fejlesztési programjára állapította meg a hatályát, majd néhány hónappal később kiterjesztette azt az „egyes kijelölt további településekre”, amelyek kiléte nem ismert. Érdekességképp megemlíthető, hogy a kormányhatározat a címében megjelölt fejlesztési koncepciót nem tartalmazza, első sorában egyszerű mondatban megállapítja, hogy a kormány egyetért az országos ipari park koncepció megvalósításával, mely koncepció nem lelhető fel. Gyakorlatilag egy közjogi szervezetszabályozó eszközről van szó, amely azonközben, hogy a minisztériumokra és a tárcák vezetőire ír elő kötelezettségeket, szabályozza a helyi önkormányzatok hatáskörét és vagyonát érintő kérdéseket. Ezzel a Kormány átlépte a Jogalkotásról szóló törvényben a kormányhatározat rendeltetését megszabó, a jogalkotótól kapott felhatalmazás határát.<sup>84</sup>

Ezt megerősíteni látszik az a tény, hogy a hivatkozott kormányhatározat legfőbb céljai között rögzíti, miszerint megvizsgálja

- az önkormányzati szerephez vagy önkormányzati tulajdonosi részesedéshez köthető ipari parkok tulajdonosi helyzetét és azok integrálását az országos ipari park hálózatba;

---

<sup>82</sup> 1268/2016. (VI. 7.) Korm. hat. az országos ipari park koncepcióról.

<sup>83</sup> Szarka Gábor (2018): Országos Ipari Park Koncepció: együttműködésben az önkormányzatokkal. Befektetés-ösztönzés gazdasági fórum. NIPÜF, Miskolc, 2018. június 7. Elérhető: [www.bazpaktum.hu/news\\_files/84\\_0.pdf](http://www.bazpaktum.hu/news_files/84_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 09. 26.)

<sup>84</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 23. § (1) bekezdés.

- a magántulajdonban lévő ipari parkok helyzetét, a működésükben betölthető állami szerepvállalás kérdését.

Az addig létező ipari parkok ugyanis zömmel önkormányzati tulajdonban és üzemeltetésben, kisebb részben magánkézben voltak. Most pedig az Állami Vagyonkezelő Zrt. tulajdonában lévő Inpark Zrt. az érintett városokban nagy volumenű telekvásárlásokat hajt végre, melyeket infrastrukturális szempontból alkalmassá tesz hazai és külföldi vállalkozások betelepítésére. Ez a folyamat az ipari parkok tekintetében állami tulajdonú versenytársakat hoz létre az érintett városokban. A módszer a telekakvizíció. A kizárólagosan állami pénzből végrehajtandó akció szervezeti támogatására egy olyan tárcaközi bizottságot állított fel a Kormány, amiben a területileg érintett megyei jogú városi önkormányzatok nem kaptak képviseletet. Bár a szabályozási eszközökkel („jogszabály-módosításokkal” – ahogy a norma fogalmaz) történő állami tulajdonszerzés és vagyonnövelés forgatókönyve a közművagyonot érintően már korábbról ismert, jogi szempontból ezt mégis felettebb aggályosnak lehet minősíteni.<sup>85</sup>

Ehhez képest a TOP 6. prioritása keretében megvalósuló intézkedések elsősorban a gazdaságfejlesztésre, gazdaságélénkítésre, fenntartható városi közlekedésfejlesztésre, az energetikai hatékonyságnövelésre irányulnak,<sup>86</sup> s a forrásallokáció mind a 22 megyei jogú város (Érd kivételével) esetében első helyen tartalmazza iparterület vagy ipari park fejlesztését vagy újnak a létesítését egyedi önkormányzati beruházásként. Ezzel szemben az Európa egyik legnagyobb ipari parki beruházásának nevezett ipari park „konceptió” keretében egy állami kézben lévő iparipark-hálózat kiépítése történik, ami a remények szerint nemcsak az adott város, hanem egész régiója gazdasági növekedési potenciálját meg fogja határozni. Az interjúk során arra derült fény, hogy időközben a megyei jogú városok országos érdekképviseleti szerve tárgyalást kezdeményezett a Kormánnyal az ipari parkok városi kompetenciába vétele ügyében. A folyamat kényes voltát mutatja, hogy a NIPÜF valójában egy cégcsoport, amelynek leányvállalatai létesülnek a beruházások helyszínét adó, egyelőre 15 városban, ez pedig az állam lokális szervezeti terjeszkedését testesíti meg.

Az országos ipari park koncepció azonban nem hagy kétséget afelől, hogy a jövőben ipari parkok létesítése és üzemeltetése – szemben nyugat-európai társaikkal – kevésbé fogja a magyar nagyvárosi önkormányzatok gondolkodásának tárgyát képezni, nem beszélve a szomszédos településekkel való ilyen tárgyú együttműködésekről. A Kormány kifejezetten a lokális önkormányzatok rovására terjeszti ki kompetenciáját az Möt.v.-ben egyébként feladatukul meghatározott gazdaságszervezés területén.

<sup>85</sup> 1268/2016. (VI. 7.) Korm. hat. 7. pont: „...tárcaközi bizottságot hoz létre, amelynek feladata a kormányzati döntést igénylő, az ipari területek fejlesztésével kapcsolatos döntések előkészítése, és amelynek a) vezetője a nemzeti fejlesztési miniszter által kijelölt állami vezető, b) tagjai a nemzetgazdasági miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a földművelésügyi miniszter által delegált kormánytisztviselők, c) állandó meghívottjai a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a belügyminiszter által delegált kormánytisztviselő, valamint a NIPÜF Zrt. meghatalmazott képviselője.,

<sup>86</sup> 161/2016 (XI. 8.) Korm. határozat a Terület és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról.

## 10.2. A MODERN VÁROSOK PROGRAM MINT A VÁROSPOLITIKA ÚJ ESZKÖZE

A városfejlesztésben a magyar kormányoknak a rendszerváltás óta elmaradása van, évtizedek óta nem voltak nemzeti források erre a célra. Ennek a hiátusnak a pótlására a Kormány 2015-ben meghirdette a Modern Városok Program elnevezésű akciót (a továbbiakban MVP), amelyet eredendően hazai forrásokból kívánt finanszírozni. Nyugodtan mondhatjuk, hogy az MVP-re nem készült program, az nélküli a tervezési megalapozottságot, azonban alaposabb vizsgálat után bizonyos tervezési háttere felismerhető az OFTK-ban, amely még más hangsúllyal pozícionált összesen 27 várost (lásd az OFTK-t feldolgozó fejezetet).

A program kifejezett célja a 23 megyei státuszú nagyváros fejlesztése, így nem lehet csodálkozni azon, hogy nagy hordereje miatt menet közben többször változott a pénzügyi háttér. A vonatkozó kormányhatározatok értelmében az MVP keretében megvalósuló projekteknek az a hányada, amelyet be lehetett illeszteni a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programba, illetve Érd esetében a VEKOP-ba, uniós támogatásokból fog megvalósulni. Ezzel összefüggésben olyan problémák merültek fel, hogy miután az MVP indításának idejére a TOP forráskeretét már felosztották a megyei jogú városok, illetve projektjeik között, utólagosan módosítani kellett az alapul szolgáló Megyei Integrált Fejlesztési Programokat. Ennek következményeként több, korábban a városi önkormányzatok számára megítélt, illetve általuk előkészített beruházást kényszerűen visszavontak, ami nem kevés bizonytalanságot okozott az érintettek körében. Ezt némileg kompenzálta, hogy 12 megyei jogú városnak utólagosan megemelték a TOP-beli keretét, ami több esetben a fejlesztési források bővüléséhez vezetett a kedvezményezett városok javára (Fekete 2017).

A Modern Városok Program felfogható úgy is, mint az OFTK megvalósításának eszköze, lévén a stratégia a Budapest körüli belső és külső városgyűrűt alkotó városok többségének fejlesztésével foglalkozik. Azonban ellentmond annak a stratégiai célnak, amely a beavatkozási területeket a város és térsége egységében adta meg, miután a fejlesztések alanyai pontszerűen a városi önkormányzatok. A városi térségek érdekei nem tudnak közvetlenül megjelenni, hiszen *a vonzáskörzet önkormányzatait nem vonták be a kétoldalú tárgyalásokba, sőt a közigazgatáson kívüli stakeholderok részvételének, illetve a társadalmi partnerségnek sincs jele.* (Üdítő kivételnek számít Miskolc, az ország régi iparvárosa, amelynek esetében a város és térsége versenyképességének növelését célzó kutatásfejlesztési és innovációs projektek szerepelnek a programban, vagy Dunaújváros, mely egyes projekteket a térségére tekintettel valósít meg.) A MVP háttérben kereshetjük továbbá a városok integrált fejlesztési stratégiáit, mint amelyek alá tudják támasztani a megvalósuló fejlesztési célokat. Kedvező viszont, hogy a programba bevont városok elérhetőségének javítását, a gyorsforgalmi úthálózatba való bekapcsolását a kormányzati akció széles körben támogatja.

A program fő jellemzője röviden abban foglalható össze, hogy egyedi, igen sommás és formális kormány–város együttműködési megállapodásokat írtak alá. Ennek bázisán az MVP vonatkozásában a bottom-up építkezés bizonyított, hiszen a fejlesztésekben érintett városok összeállíthatták javaslatukat a preferált beruházásokról. A top-down elem pedig meglehetősen sajátos, nem az európai fejlesztési gyakorlatban elterjedt város–állam közötti tervszerződés mint egyenrangú partnerek között létrejövő szerződés formáját ölti, ami kifejezi a lokális és nemzeti fejlesztési célok összeillesztését, hanem a Kormány egyedi állami aktusok, kormányhatározatok kibocsátásával alapítja meg a program városokat is kötelező tartalmát.<sup>87</sup> Hozzátehetjük, nem szolgálja a transzparenciát, hogy az

<sup>87</sup> A 250/2016. (VIII. 24.) Kormányrendelet a Modern Városok Program megvalósításáról 2. § (1) bekezdésében ezt 2018. január 1-i hatálybalépéssel meg is erősítette: „A Kormány és a megyei jogú város önkormányzata között létrejött együttműködési megállapodás végrehajtásával összefüggő feladatokról a Kormány nyilvános egyedi határozatban dönt.” [Módosította a 436/2017. (XII. 22.) kormányrendelet.]

egyedi beruházások kondícióit, illetve az azokkal kapcsolatos végrehajtási intézkedéseket nagyszámú önálló kormányhatározat tartalmazza.

A fentiek alapján joggal merül fel a kérdés, hogy a magyar várospolitikai által bevezetett együttműködési megállapodások megfelelnek-e a más országok (Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Svájc stb.) által eredményesen alkalmazott tervszerződés, teljesítményszerződés, programszerződés kritériumainak (10. táblázat). A továbbiakban röviden tervszerződésnek nevezendő intézmény lényege szerint közjogi szerződés, aminek indítéka az állami működés hatékonyabbá tétele, azaz az állami források felhasználásának tervezési tevékenységhez kötése. Célja a szerződő felek felelősségvállalása, a helyi források mozgósítása, végső soron regionális, illetve területi határus beavatkozások végrehajtása. Közigazgatási modernizációt is megtestesít abban az értelemben, hogy a területi közösség és a központi állam fejlesztési céljainak összehangolására épít. Ki kell emelni, hogy a tervszerződés intézményének *hátterében a decentralizációt, a területi egységek javára megnyilvánuló hatalommegosztást lehet felismerni* (Somlyódy Péter 2005, 2014). Születésének helye az 1980-as évek Franciaországa, s az ott kielélt tapasztalatokra figyelemmel alakította ki az Európai Unió a strukturális alapok támogatási rendszerének működését.

A közigazgatáson belül természetes módon vannak olyan tevékenységi formák, amelyekben sem igazgatási, sem közhatalom nem nyilvánul meg, hanem az egymással a tevékenység során kapcsolatba kerülő közigazgatási jogalanyok – a közigazgatásban egyébként atipikus – mellérendeltségi viszonyát fejezik ki. Patyi (2017) hangsúlyozza, hogy ez alapvetően azt jelenti, hogy a szervek egymással szembeni jogai és kötelezettségei között hozzátétőlegesen egyensúly van, mi több, mellérendeltségi kapcsolatukat nem jogszabály, hanem a felek megállapodása hozza létre. A valódi szerződéses kapcsolatok differencia specifikája, hogy azok vonatkozásában adott-e a felek számára a bírósághoz fordulás és keresetindítás joga.

A magyar közigazgatási jogdogmatika sem 2011 előtt, sem jelenleg nincs felkészülve egy hasonló típusú szerződés fogadására. Az intézmény szabályozási hátterét hiába keressük, annak ellenére, hogy a közigazgatási szerződés intézménye mintegy másfél évtizede átfogó szabályozást igényelne hazánkban. Annál is inkább, mert a joggyakorlat a közszolgáltatások kiszervezése tárgy körében ismeri a különféle szerződésfajtákat, amelyek ágazatonként eltérő elnevezéssel és feltételek mellett kerülnek alkalmazásra. A sürgető szabályozási feladatra a részletes koncepció kidolgozásával Horváth M. Tamás (2005) felhívta a jogalkotó figyelmét. A jogintézményre vonatkozó általános szabályozási követelmény az esetlegesen bevezetendő tervszerződést sem hagyná érintetlenül, noha annak jellemzői a többi közigazgatási szerződéshez képest is speciálisak.

A 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról a közigazgatási szerződést is közigazgatási cselekménynek minősíti, így annak törvényessége körében közigazgatási per indítható. Azonban az új jogalkotási produkum megkerülte a kérdést, hogy mit kell valójában szerződésnek tekinteni általános értelemben, pusztán annyit mond, hogy amit törvény vagy kormányrendelet annak minősít.<sup>88</sup> Visszatérve a MVP-hez, a Kormány a fejlesztési beruházásokkal érintett városokkal nem vállalta fel a jogorvoslati fórumrendszer által védett közigazgatási szerződések megkötését. Ehelyett egyedi normatív aktusok kibocsátásával igazgat a tárgykörben, azaz visszatért a hierarchikus igazgatás terebélyesítésére egy olyan területen, ahol az európai gyakorlat szerint mellérendeltségi viszonyra építő szerződésekkel szokás kormányozni.

<sup>88</sup> 2017. évi I. törvény a Közigazgatási perrendtartásról 4. § (3) bekezdés d) pont és (7) bekezdés 2. pont.

Tervszerződés minősítő jegyei	Magyar Városok Program
Nemzeti fejlesztési források allokációja	részben
Decentralizáció	nem
Közjogi szereplők közötti szerződés	nem
Szabályozási garancia	nem
Bizalom és egyenrangúság	nem
Stratégiai tervezésen alapul	részben
Kötelezettségvállalás, saját források mozgósítása	uniós források esetében igen
Minimálisan középtávú felelősségvállalás	a diskurzus szintjén igen
Területi/regionális léptékű cselekvés	nem releváns
Ágazati koordináció	igen

#### 10. táblázat

### A kormány–város együttműködési megállapodások, illetve a MVP végrehajtási mechanizmusának jellemzői a tervszerződés intézményével összehasonlítva

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

S az új kormányzási stílusnak folytatása ígérkezik, ugyanis a Modern Városok Programot követően 2018 nyarán a Kormány bejelentette, hogy a falvak fejlesztésére 2019-ben indítja a Modern Falvak és Kisvárosok Programot, amelynek előkészítésébe bevonta a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségét (TÖOSZ).<sup>89</sup> Mint már utaltunk rá, az új kormánystruktúrában mindkét program a Miniszterelnökséghez tartozik.

A 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a (1) bekezdése azt mondja, hogy a kormány szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját normatív határozatban szabályozhatja. A kormányhatározat ennek megfelelően közjogi szervezetszabályozó eszköz, aminek az önkormányzatokra kiterjedő tartalommal való használata törvényellenes. Tehát a kormányzásnak egy furcsa kiszögellése tapasztalható a Modern Városok Program, valamint az Országos Ipari Park Program végrehajtásának irányítása körében, ami az európai közigazgatási térben nehezen egyeztethető össze a jog uralmának elvével. A szakpolitika-formálás egyedi megoldása, hogy a közigazgatás csúcsszerve és valamely városi önkormányzat között létrejött megállapodás tartalmát közjogi szervezetszabályozó eszközben részletezik.

<sup>89</sup> Internet és út is kell a munkahelyek felé – mondja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ). Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2018/08/11/> (A letöltés dátuma: 2019. 09. 08.)

### 10.3. KONKLÚZIÓ

E történések tükrében föltehető a kérdés, vajon maradtak-e még nagy- és középvárosaink kezében olyan jogosítványok, amelyek segítségével a helyi üzleti környezetet decentralizált módon tudják fejleszteni. Mi maradt lokális szinten, de éppúgy a városi térségek számára ahhoz, hogy a helyspecifikus szolgáltatási kínálat birtokában tárgyaljanak a befektetőkkel településük gazdasági bázisának megerősítése érdekében? A lokális érdekekkel szembevető komplex folyamat rajzolódik ki, aminek részeként előbb az állam leszűkítette az önkormányzatok feladatkatalógusát és pénzügyi mozgásterét. Elvonta tőlük az oktatási és szakképzési intézményeket, a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében egyáltalán nem osztott lapot nekik, az egészségügyi intézményeket, főként a kórházakat állami fenntartóhoz telepítette. A nagy hálózati közművek ugyancsak kicsúsztak az önkormányzatok kezéből, hiszen példának okáért a vízművekben fekvő vagyonuk a köztulajdonba vételt eredményező állami beavatkozással lenullázódott. Ezután következett a sportinfrastruktúra-beruházások (stadionok, tanuszodák stb.) központi elosztása és az ipari parkok államosított hálózatának kiépítése. Mintha csak a fejlett államokban rég elfeledett keynesianus gazdaságpolitika visszarendeződésének lennének tanúi. Következésképp városaink többsége elveszítette azokat az eszközöket, amelyekkel gazdasági központ szerepüket és versenyképességüket alakítani tudnák, és részt tudnának venni a városok európai versenyében. Valószínűsítjük, hogy ezzel a meggyengült pozíciójukkal is összefüggésben a magyar városok nemzetközi szervezeti kapcsolatai meggyérültek, ami öngerjesztő folyamattá tud válni.

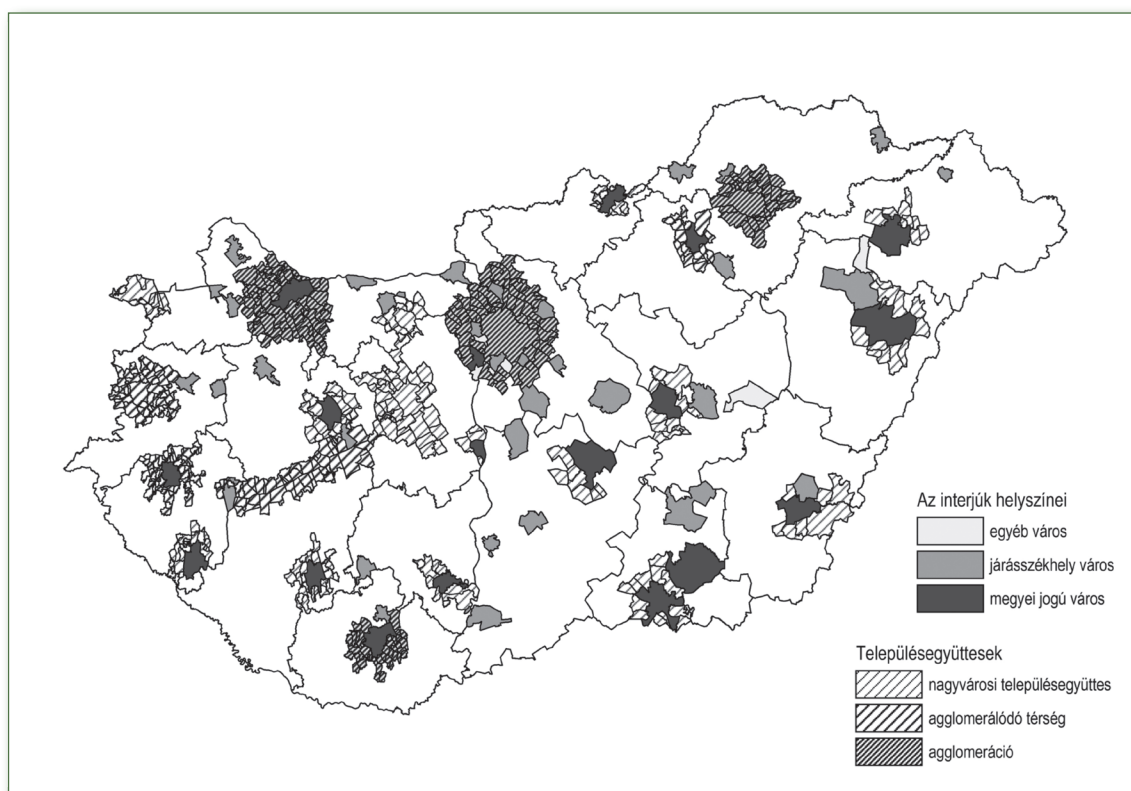


# 11. VÁROSAINK TÉRSZERVEZŐ FUNKCIÓJA KÖZELKÉPBEN – EGY KVALITATÍV VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI

## 11.1. A VÉLEMÉNYFELMÉRÉS MÓDSZERTANA

A kutatási projekt keretében 2018. június 1-je és augusztus 15-e között véleményfelmérésre került sor 60 mintaszerűen kiválasztott városban, félig strukturált interjúvázzal segítségével, amelyek közül 57 bizonyult az elemzés szempontjából teljesnek és sikeresnek. A kérdéssort a kutatás során állítottam össze, figyelemmel az alapkutatási eredményekre. Az interjúalanyok városvezetők voltak, az esetek többségében a polgármester vagy alpolgármester volt a válaszadó, s gyakran a polgármester mellett a jegyző is jelen volt az interjú során. Kisebb hányadban önkormányzati hivatali felsővezetők álltak rendelkezésünkre.

A minta kialakítása során a Budapest nélküli városszámból indultunk ki, és 345 város közül a hét statisztikai régióból arányosan választottuk ki a városokat, figyelemmel az adott régió városodottsági szintjére. Az alapsokaság a Budapest nélküli városállomány 16,5%-át fedti le, amelyek körében 18 volt megyei jogú város, az összes megyei jogú város 78,3%-a. Valamennyi megkérdezett város körében 10,5%-kal reprezentálták magukat a nem járásszékhely városok, így a fennmaradó 33 járásszékhely – de nem megyeszékhely város – a minta 57,9%-át tette ki. Az alapsokaság összeállítása során elsősorban a járásszékhelyekre, valamint a nagy- és középvárosokra helyeztük a súlypontot. A nem járásszékhely kisvárosok alacsony reprezentáltsága azzal magyarázható, hogy az önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési mintázataira elvégzett előzetes vizsgálataink bizonyították, hogy a járásszékhelyek térszervező funkciója lényegesen erősebb, mint a járáson belüli többi városé. Budapest mint metropolisz nem képezte kutatásunk tárgyát, azonban Pest megye kiemelkedő urbanizáltsági szintje miatt a megye városaira értelem-szerűen kiterjesztettük a vizsgálatot. A központi régióban összesen 13 városi önkormányzatnál készült interjú, ezek közül tíz a Budapesti agglomeráció részét képezi, míg közülük három Pest megye rurális területein található (9. ábra). (Megemlíthető, hogy a véleményfelmérés során 16 városi önkormányzat utasította el a megkeresésünket.)



**9. ábra: Az interjúk helyszíneit adó városok, valamint elhelyezkedésük az agglomerációkhoz és településegységekhez képest, 2018**

*Forrás: a szerző és Páthy szerkesztése a KSH 2014 alapján*

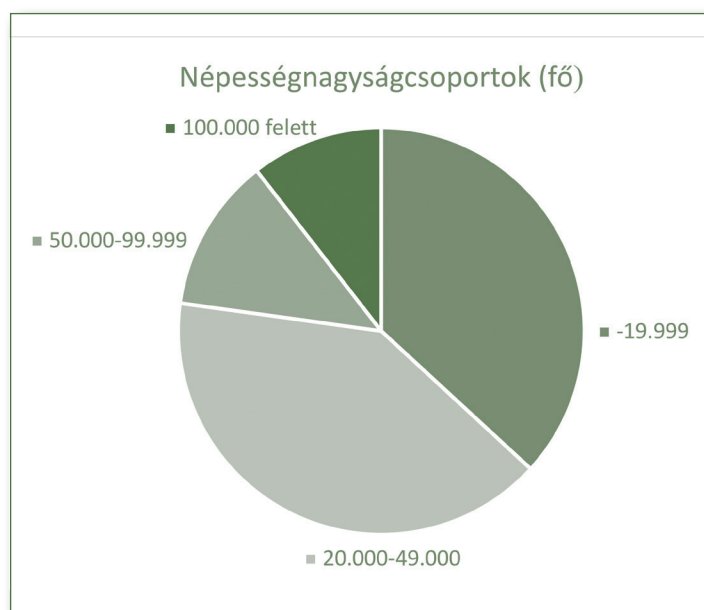
Az 57 interjúcélpont körében kiegyensúlyozott azoknak a városoknak az aránya, amelyek a Központi Statisztikai Hivatal lehatárolása szerint valamely funkcionális településegységekhez tartoznak. A KSH 2004 óta a városmag és a vonzáskörzet közötti kölcsönös kapcsolatok alapján megkülönböztet agglomerációkat, agglomerálódó térségeket, valamint lazább kapcsolatokkal fémjelzett településegységeket.<sup>90</sup> A KSH 2014-ben megismételt lehatárolása szerint három-három agglomerációja (Győri, Miskolci és Pécsi), illetve agglomerálódó térsége (Egri, Szombathelyi és Zalaegerszegi), továbbá 15 településegysége van hazánknak (KSH 2014). Noha *e funkcionális városi térségeknek nincs intézményi következményük*, mégis módszertanilag fontosnak mondható, hogy ezeknek a szorosabb vonzáskörzeti viszonyoknak a hatása megfelelőképpen meg tudjon jelenni a kutatási eredményekben. Ennek kö-

<sup>90</sup> Az alkalmazott módszertanhoz lásd a lehatároláshoz használt mutatókat: 1. lakónépesség-változás, 2001–2011. (%); 2. a 2001–2012. években épített lakások aránya a 2012-es lakásállomány százalékában; 3. népsűrűség, 2011. január 1. (fő/km<sup>2</sup>); 4. az egy állandó lakosra jutó Szja-alapot képező jövedelem, 2012 (ft); 5. ezer lakosra jutó személygépkocsi, 2012 (db); 6. ingázók aránya a lakónépességhez viszonyítva, 2011, (%); 7. az aktív kereső népesség aránya, 2011. október 1. (%); 8. az iparban, építőiparban és a szolgáltatásban dolgozók aránya, 2011. október 1. (%); naponta a központi településekre eljárók aránya, 2011. október 1., (%); 10. a vándorlási különbözet, 2001–2011, az időszak eleji népesség százalékában (KSH 2014, 7–9.).

vetkeztében a kvalitatív vizsgálat helyszínei 51%-ban valamely várostérségi sűrűsödési területen elhelyezkedő önkormányzatok voltak, míg a fennmaradó 28 városi önkormányzat kevésbé szoros vonzaskörzet-kapcsolatokkal jellemezhető. *A városok természetes vonzaskörzetéhez és a járáshoz tartozó települések köre azonban nem fedi egymás, amely problémát még fokozza, hogy az országgyűlési képviselők választása során használt választókörzetek határai szintén átmetszik az előbbi funkcionális és normatív területi kategória határait.*

Az országon belüli kohézió növelése céljából a kormány használja a kedvezményezett járás kategóriát. A legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező komplex programmal fejlesztendő járásokhoz speciális eszközrendszerrel rendelkező rendeltetést alkalmazni. Azokban a megyékben, ahol a kedvezményezett járások lakónépessége nem éri el a megye lakónépességének 30%-át, a megyén belüli kohézió erősítése érdekében a megyei közgyűlések regionális szempontból kedvezményezett járásokat jelölhetnek ki.<sup>91</sup> Társadalmi-gazdasági és infrastrukturális fejlettséget mérő mutató alapján az interjúalany városok közül 22 kedvezményezett járásban található, ami meglehetősen magas szám. S ez utóbbi magas korrelációt mutat a településegységekhez nem sorolt városokkal, ugyanis 86,4%-uk nem rendelkezik agglomerációs kapcsolattal. Ez arra utal, hogy az erősebb térségi kapcsolatokat birtokló városok vonzaskörzetei, konkrétan azok járásai kedvezőbb fejlettségi pozícióban vannak.

A felmérés alapsokaságának népességnagyság-kategóriák szerinti csoportosítása azt mutatja, hogy hasonló arányban voltak a válaszadók között kis- és közepes méretű városok, míg az ötvenezer főnél több lakost számlálók 22,8%-ot tettek ki. Az utóbbi körben mindössze hat (10,5%) volt a százezer főnél népesebb város, azonban így is egy kivétellel megkérdeztük a legnagyobb városok vezetőit (10. ábra).



**10. ábra: A kvalitatív felmérés célpontjait képező városok népességnagyság szerinti megoszlása (%), 2018**

*Forrás: a szerző saját kutatása a KSH adatbázisa alapján*

<sup>91</sup> Lásd 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról, amelynek alapján a megye területén lévő kedvezményezett és a regionális szempontból kedvezményezett járások együttes lakónépessége nem haladhatja meg a megye lakónépességének 30%-át. A regionális szempontból kedvezményezett járások a kedvezményezett járásokkal azonos elbírálásban részesülnek.

A funkcionális városi térségeknek nincs sem közigazgatási, sem fejlesztési szempontú elismerése hazánkban, a térségi szemlélet a közigazgatás szempontjából a városokhoz, elsősorban a járásszékhely városokhoz kötődik. Ellátási területnek a jogalkotó a járást, illetve a város vonzáskörzetét tekinti – mint azt korábban már elemeztük. Ezt a szemléletet viszont a városfejlesztés jelenlegi keretszabályai egyáltalán nem támogatják.

A gyakorlatban problémát okoz, hogy a járás államigazgatási téregység, amelynek tekintetében az önkormányzatok működésének összehangolására nem léteznek intézményesített koordinációs mechanizmusok. A járasok területén átlagosan két vagy több város található, amelyek szolgáltatás-szervezési funkciója összehangolatlan. Ezen túlmenően a járasok település- és népességszámában is nagy szórást mutatnak. Példának okáért a Zalaegerszegi járáshoz tartozik a legtöbb önkormányzat, összesen 81 község és három város, míg a Kaposvári járás a legnagyobb területi kiterjedésű járásunk, amely úgyszintén négy várost és 74 községi települést ölel fel, a Miskolci járás területén pedig hét városi státuszú település helyezkedik el. Ezzel szemben egyes alföldi járasaink két-két városból állnak, mint a Debreceni járás, amely Hajdúnánás városból és a járásszékhely városból, s hasonlóképp a Hajdúbosszorményi járás Hajdúdorogból és a járásszékhelyből áll, mindeközben Debrecennek, az ország második legnépesebb városának létezik 13 önkormányzatot átfogó funkcionális vonzáskörzete.

Bizonyosra vehető, hogy a járasok differenciált belső területi struktúrája eltérő eszközöket igényel a közszolgáltatások hatékony és azonos színvonalú biztosításához, és egyáltalán az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés megteremtéséhez. A 11. táblázatból leolvasható, hogy a funkcionális városi térségek (településegységek) alkotta települések száma tíz év alatt lényegesen bővült, ami arról tanúskodik, hogy központ és vonzáskörzet táguló ellátási-szolgáltatási szimbiózisban él együtt. A járasokhoz és a településegységekhez tartozó településszám ritkán felel meg egymásnak, Kaposvár, Sopron és Zalaegerszeg megyei jogú városok esetében kirívóan magas a járáshoz sorolt településszám a tényleges vonzáskörzethez képest. Ezekben a járasokban bizonyosra vehető, hogy a többi városnak is szerepe van a községek közszolgáltatásokkal való ellátásában, amit igazol, hogy kutatásunk egyik járás esetében sem talált járási státussal nem rendelkező várost vonzáskörzetet ellátó intézmény nélkül.

Megnevezés	Települések száma, 2003	Települések száma, 2014	Az agglomeráció központja szerinti járás településeinek száma, 2018
Budapesti agglomeráció (lehatárolás a 2005 évi LXIV. törvényben)	81	–	–
Győri agglomeráció	29	68	35
Miskolci agglomeráció	13	36	39
Pécsi agglomeráció	21	41	40
Balatoni agglomerálódó térség	52	–	–
Egri agglomerálódó térség	10	17	22
Szombathelyi agglomerálódó térség	31	52	40
Zalaegerszegi agglomerálódó térség	29	51	84

Megnevezés	Települések száma, 2003	Települések száma, 2014	Az agglomeráció központja szerinti járás településeinek száma, 2018
Békéscsabai településeggyüttes	10 (öt város és öt község alkotta sajátos képződmény)	9	9
Debreceni településeggyüttes	9	13	2
Dunaújvárosi településeggyüttes	–	5	16
Kaposvári településeggyüttes	14	23	78
Kecskeméti településeggyüttes	9	8	16
Nagykanizsai településeggyüttes	–	24	49
Nyíregyházi településeggyüttes	5	10	15
Salgótarjáni településeggyüttes	9	10	29
Soproni településeggyüttes	6	12	39
Szegedi településeggyüttes	12	15	13
Szekszárdi településeggyüttes	5	10	17
Székesfehérvári településeggyüttes	13	35	25
Szolnoki településeggyüttes	6	12	18
Tatabányai településeggyüttes	12	11	10
Veszprémi településeggyüttes	10	18	19
Összes településeggyüttes	334	480	649

11. táblázat

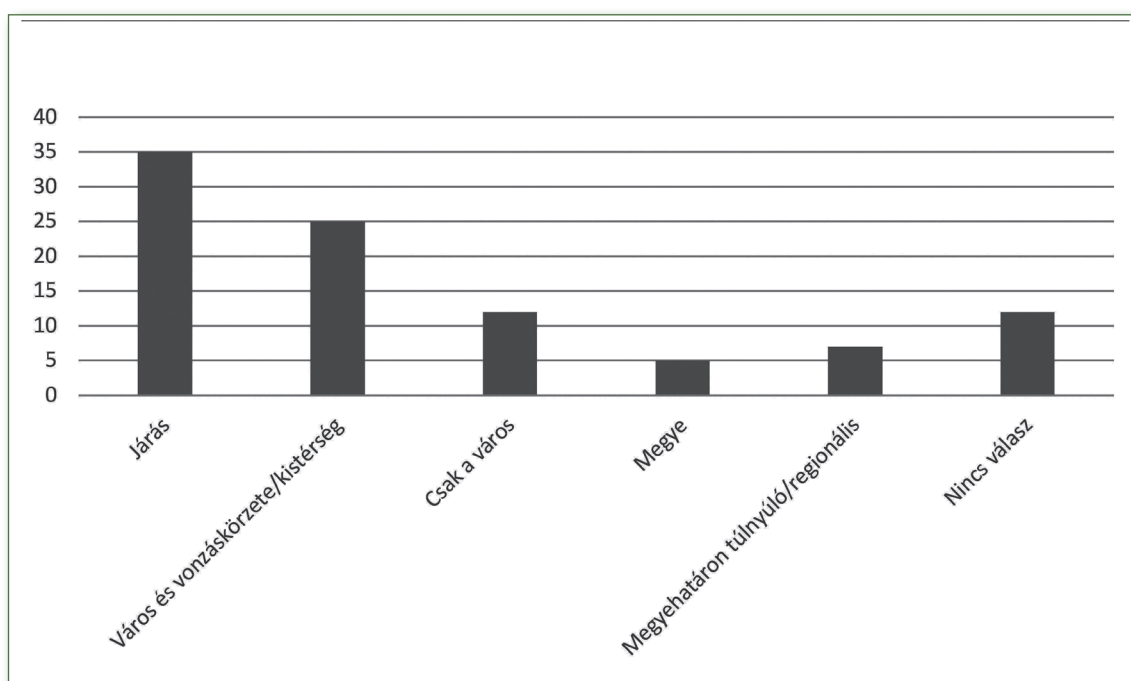
**Agglomerációkhoz és településeggyüttesekhez, valamint a járásközpontjukhoz tartozó települések száma Magyarországon 2003-ban és 2014-ben, továbbá 2018-ban.**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése Kovács–Tóth 2003, valamint KSH 2014, 2018 adatai alapján*

## 11.2. A VÁROSOK HORIZONTÁLIS KAPCSOLATAI

A véleményfelmérés egyik célja az volt, hogy helyzetképet adjon a városok térségi integráló szerepéről a városvezetők véleménye és az általuk szolgáltatott adatok segítségével. Ez alkalmas volt arra, hogy teszteljük a törvényhozó által szándékolt városi vonzáskörzet területi léptékét. Kérdésünk tehát úgy hangzott, hogy *milyen területi léptékben, térségben gondolkodnak saját közigazgatási határaikon túlmenően, amikor a közszolgáltatások megszervezéséről és*

*fejlesztéséről van szó.* Tehát az optimális ellátási-fejlesztési körzet meghatározására kértük a válaszadókat, akik közül számosan kitértek a konkrét válasz elöl (16%), míg 35%-uk tette le voksát a járás léptéke mellett. Ennek ellenpontjaként összesen 14 esetben a város és vonzaskörzetét, illetve a kistérséget említették a közszolgáltatás-szervezés szempontjából alkalmas térségként, azzal a kiegészítéssel, hogy az eltér a járáshatároktól, illetve kisebb, mint maga a járás (11. ábra). Ahhoz képest, hogy 18 megyei jogú város (31,5%) volt az alapsokaságon belül, az összes megkérdezett 12,3%-a vélekedett úgy, hogy a városnak kizárólag a saját közigazgatási határai között vannak feladatai. Mintha az utóbbi évek városfejlesztés-politikája, mely nem számol a vonzaskörzeti kapcsolatokkal, máris éreztetné hatását. Végül mindössze két említés volt, amely a város agglomerációjára hivatkozott, ezek meglepő módon az Alföldön elhelyezkedő városok vezetőitől származtak, ahol a városi vonzaskörzeti kapcsolatok lényegesen gyengébbek, mint a dunántúli városok esetében.



**11. ábra: A városvezetők által meghatározott optimális területi lépték a város szolgáltatási-fejlesztési kapcsolatai szempontjából, %**

*Forrás: a szerző saját kutatása a MÁK 2017 alapján*

A megkérdezettek furcsa mód az országnak mind az urbanizált részein, mind a konvergenciaregióiban akadályát látták az interkommunális együttműködésnek. A magas fejlettségű térségekben a vélemények szerint azért gyenge az önkormányzati együttműködésre való ráutaltság, mert a város hasonló fejlődési pályán álló településekkel van körülveve, a járási logika emiatt nem működik, hiszen sok hasonló mentalitású, azonos fejlettségű és anyagi erővel rendelkező település van egymás mellett. Más esetben a válasz kifejezetten megfogalmazta, hogy alapvetően egy városnak a saját közigazgatási határain belül kell gondolkodnia. Az indokok körében hivatkoztak arra, hogy egy adott városnak járásszékhelyként nincs ráhatása a környezetére, ehhez a státus nem biztosít eszközöket, más oldalról tényszerűen minden város önállóan kíván fejlődni a vonzaskörzetében, azaz a térségi szemléletnek nincs táptalaja.

A konvergenciaregiók nagyobb városai épp ellenkezőleg, azért nem alakítanak ki erőteljes kapcsolatokat a környező településekkel, mert túlzottan nagy közöttük a nagyságrendi különbség, a magvárost övező kis- és közepes méretű falvak problémái oly mértékben eltérnek a gazdaságilag erősebb központtól, hogy arra nem alapítható kooperáció. Ez utóbbi érvelést megalapozottabbnak tartjuk, mivel a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a városi térségek intézményesítésében gyakran alkalmazott technika volt, miszerint a közös kormányzási szerv létrehozását első lépésben a vonzaskörzet önkormányzatainak nagyobb méretű és jobb teljesítőképességű muni-cipiumokba történő összeolvasztása előzte meg. Ezzel egyrészt létrejött egy kiegyenlítés a helyi közszolgáltatások színvonalában, másrészt a térség kormányzásában hasonló kapacitásokkal rendelkező partnerek tudtak részt venni (Somlyódy Péter 2011).

A járás, noha államigazgatási téregység, a differenciált hatáskör-telepítés következtében a humán közszolgáltatás-szervezés egyes metszeteiben kötelező területi léptékként van jelen, ami úgy tűnik, kezd beépülni a városi önkormányzatok gondolkodásába. Viszont továbbra is erős a kvázi kistérség jelenléte, mivel az önkéntes társulások ellátási körzetei számos esetben a többcélú társulási hagyományokon alapulnak. Ez utóbbiak kevés esetben esnek egybe a járás területével. Ez arra utal, hogy a *2012 előtti időszak kistérségei funkcionális léptékben ma is formálják az ellátási-szolgáltatási körzeteket*. A társulások keretében a járáshatárok átlépése egyfajta governance-metódusként jelenik meg.

A térségi szemlélet egyik lenyomata, amikor az önkormányzatok jövőképüket, fejlesztési irányukat fontosnak tartják összehangolni a szomszédos településekével, hiszen a fejlesztési beavatkozások szükségképpen hatnak egymásra.

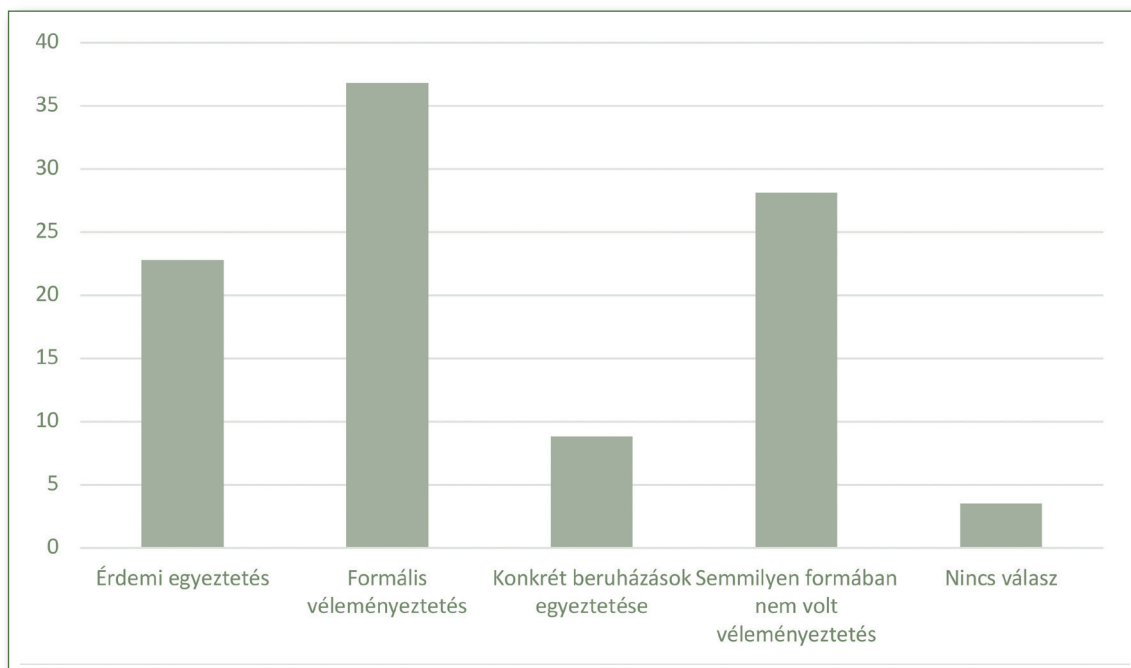
A reprezentatív minta körében teszteltük, hogy a városi önkormányzatok milyen mértékben élnek a közös tervezés adta lehetőségekkel. Ezt egy tágabb objektíven keresztül tárta fel az kutatás, először is arról érdeklődött, hogy *az integrált településfejlesztési stratégiának (a továbbiakban ITS) a készítése vagy felülvizsgálata során a városközpont összehangolta-e fejlesztési céljait a környező önkormányzatokkal, illetve ezt miért tartja fontosnak a település vezetője, vagy negatív válasz esetén, miért nem*. Másodszor a témával szoros kapcsolatban az volt a kérdés, hogy *vajon reálisnak tartja-e azt az elképzelést, hogy az önkormányzatok közösen működtessenek ipari parkot más önkormányzatokkal, és az ottani vállalkozásoktól befolyó adót megosszák egymás között*. Ennek a kérdésnek aktualitást ad, hogy a TOP keretében pályázati konstrukció segítségével kiterjedt ipari park-fejlesztések zajlanak elsősorban városainkban, amelyek munkahelyteremtő hatása természetüknél fogva csak térségben értelmezhető. A városok gazdasági központ szerepe, a vidéki munkaerőt felszívó hatásuk kétségkívül szoros kapcsolatot feltételez a vonzaskörzet településeivel.

Majd ez utóbbival összefüggésben a lakás és lakhatás problémáját feszegette az interjú. Rákérdezett arra, vajon az aktuális ingatlanpiaci boom idején rendelkeznek-e városaink a környező településekkel közösen kialakított vagy egyeztetett telek-, esetleg lakáspolitikával.

A megkeresett városok közül mindössze kettő esetében nem kaptunk választ arra, hogy összehangolta-e a stratégiai fejlesztési céljait a környező önkormányzatokkal. Városaink várakozásunknak megfelelően az esetek többségében az Építési törvény, illetve végrehajtási rendelete szerinti formális „véleményeztetést” folytattak le, ami többnyire az ITS írásos megküldését jelentette a szomszédos önkormányzatoknak. Mindeközben több esetben egyáltalán nem került sor egyeztetésre, mint ahány önkormányzat arról nyilatkozott, hogy érdemben bevonta a szomszédos településeket a tervezési folyamatba. Öröndetes, hogy az utóbbiak aránya megközelíti a 23%-ot. Összességében azt mondhatjuk, hogy a legtöbb nemleges válasz a Pest megyében elhelyezkedő városokból érkezett,



miközben az lenne feltételezhető, hogy erős tőkevonzó képességük és a lakossági szuburbanizáció dinamikája miatt ott kényszerülnek rá a legjobban az egyeztetésre (12. ábra). Jó gyakorlatként említhető Nagykanizsa, amely megyei jogú városként szervezetfejlesztést hajtott végre, és ITS-e végrehajtását gördülő tervezés formájában végzi.



**12. ábra: Az integrált településfejlesztési stratégiák egyeztetése a városok és a környező települések között (%)**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a véleményfelmérés alapján*

Az Építési törvény végrehajtására kiadott rendelet tehát 2013. január 1-je óta a polgármestert teszi meg az úgynevezett partnerségi egyeztetés kulcsszereplőjének.<sup>92</sup> Ő az ITS tervezetét véleményezésre megküldi a partnerségi egyeztetésben résztvevőknek, így a tervezéssel érintett más önkormányzatok számára. A polgármester a beérkezett véleményeket, illetve az azok alapján átdolgozott stratégiát ismerteti azzal a képviselő-testülettel, amely arról döntést hoz. Végül az elfogadott ITS-t az önkormányzat köteles a honlapján közzé tenni. A rendkívül sommás szabályozást kiegészítik az úgynevezett partnerségi egyeztetés 2017. január 1-jével hatályba lépett rendelkezései. Lényege, hogy nem követeli meg a jogalkotó a részvételi tervezés metodikájának alkalmazását, az önkormányzatok

<sup>92</sup> Az ITS egyeztetésének és elfogadásának menetét rögzítő kormányrendelet egységesen kimondja: „A koncepciót, a stratégiát, a településrendezési eszközöket, a kézikönyvet és a településképi rendeletet a polgármester, illetve a főpolgármester (a továbbiakban együtt: polgármester) egyezteti a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel, a 9. melléklet szerinti érintett államigazgatási szervekkel – a kézikönyv és a településképi rendelet kivételével –, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.” – 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet 28. § (1) bekezdés.

dönthetnek úgy, hogy a stratégia tervezetének tartalmát egyoldalúan kommunikálják. A jogszabályi feltételek az egyeztetés minimumát vagylagos formában rögzítik, aminek alapján a következő közzétételi módok választhatók:

- helyi lapban, ha van ilyen;
- önkormányzati honlapon, ha van ilyen;
- lakossági fórumon történő ismertetés.

A partnerek a tervezettel kapcsolatos észrevételeiket, javaslataikat, ha rendeznek lakossági fórumot, akkor szóban, minden más esetben papír alapon vagy elektronikusan jogosultak megtenni a közzétételtől számított nyolc napon belül. Nem szükséges különösképpen magyarázni, hogy a határidő felől nézve *a véleményezési eljárás a stratégiai tervezés lényegének téves értelmezésén alapul*, noha a jogalkotó ezt a rendelet szövege szerint széles körű nyilvánosság megteremtésének tekinti. Az érintettek értelemszerűen túlterjeszkedhetnek és valós részvételi technikákat is alkalmazhatnak, a teljesen érthetetlenül rövid határidőtől viszont nem térhetnek el. Ezzel összefüggésben osztjuk Prugberger Tamás véleményét, hogy a közigazgatás reformja során megjelent az egyedi és normatív aktushozatali eljárások lerövidítésének kényszere, ami közigazgatási célszerűségi szempontból magyarázható, azonban a jogszűrés kritériumát gyengíti (Prugberger 2016, 47.) Hozzátehetjük, hogy a vizsgált szabályozási esetben tetten érhető *a helyi társadalmi-politikai érdekegyeztetési mechanizmus eljárásrendjének leépítése, ami álláspontuk szerint konfrontálódik a közigazgatási reformnak a kormányzás hatékonyságára vonatkozó követelményével*.

Ha belegondolunk, az eljárás menete során nem jön létre interakció a tervező, illetve a döntéshozó és a tervdokumentum által érintettek között, legfeljebb a lakossági fórumon lehet esélye az érdeklődésnek, a település vezetése azonban az írásbeli formákkal is kielégíti a jogszabályi előírásokat. Egyes interjúalanyok jelezték azt a gondot, hogy a szomszédos önkormányzatok a lakossági fórumra kaptak meghívást, ami miatt érthető okokból nem jelentek meg. Ez a probléma arra utal, hogy a jogszabály betű szerinti végrehajtásával a partnerségi egyeztetés nem töltötte be célját.

Az önkormányzati tervezést és produktumait vizsgáló más kutatások arra az eredményre jutottak, hogy az önkormányzatok nagyobb hányada – egy reprezentatív felmérés szerint 57,8%-uk – nem követi nyomon a stratégiai tervdokumentumokban kitűzött célok megvalósulását, s legkevésbé használ ehhez mutatószámokat (Sisa–Veress 2013). Magyarátul azt találták, hogy hiányzik a tervezés belső motivációja, azt jogi vagy politikai kényszerként élik meg.

Az ipari park közös működtetésére elenyésző számú jó gyakorlatot találtunk a vizsgált városok körében, egyet egyet a Közép-Dunántúlon, a Dél-Dunántúlon és az Észak-Magyarország régióban, kettőt a Nyugat-Dunántúlon. Tehát a városvezetők összesen öt élő példát említettek, amikor valamely ipari terület önkormányzatok közös tulajdonát képezi, rendszerint két önkormányzat közigazgatási területének határán fekszik, és az ott folyó tevékenységből származó bevételeket megosztják egymás között. Az érdekesség kedvéért Pest megyében, amelynek területén több város szinte már összenőtt a szomszédos településekkel, nem találtunk ilyen konstrukciót. A magyar önkormányzatok sajnos versenyhelyzetben érzik magukat a többi várossal, és hiányoznak azok az ismereteik, amelyek szükségesek lennének ahhoz, hogy fölismerjék a kooperációban megnyilvánuló előnyöket.

Egyébként a válaszadók döntő többsége (63,2%) úgy foglalt állást, hogy nincs realitása egy ilyen elképzelésnek ma Magyarországon, mert az önkormányzatok még nem érettek rá, vagy mert az állam nem ösztönzi a létesítésnek ezt a módját. Leginkább az autarkia törekvést látják akadályozó tényezőnek, mert a gazdaságilag prosperáló városok egymagukban is birtokolják az ipari park működtetéséhez szükséges infrastruktúrát, kapacitásokat. To-

vábbá úgy ítélik meg, hogy kizárólagosan szeretnék learatni jó gazdasági pozíciójuk gyümölcseit. A városvezetők egynegyede viszont reális elgondolásnak tartja a gazdaságösztönzésben történő együttműködést, és sajnálkozva említette kudarcot vallott ilyen irányú kísérletét. Az utóbbi álláspontot erősíti az a szakmai javalat (Áldozó 2016), amelynek értelmében a zömében a városokban koncentrálódó helyi iparüzési adóbevételt a munkaerőt kibocsátó településekkel az ingázók arányában meg kellene osztani, mert a kistelepülések iránti szolidaritás azt diktálja, hogy a munkavállaló lakóhely szerinti önkormányzata részesüljön a megtermelt javakból. Hozzá kell tenni, hogy a város-társégi szemlélet, a város határainak „kiterjesztése” és a térségből befolyó adóbevételeknek az azt intézményesítő önkormányzati társuláshoz vagy más kormányzati szervhez koncentrációja a közös ügyek finanszírozására hosszú múltra tekint vissza például Franciaországban és Németországban, amit a nemzetközi fejezetben tárgyaltunk.

A kapcsolódó harmadik kérdés a szuburbanizáció okozta társadalmi-gazdasági feszültségek hatásának kezelési stratégiáját firtatta az általa érintett vidéki városokban. A mintában két kivétellel (3,5%) nem tudtak beszámolni közös telek- vagy lakáspolitikára. A jó gyakorlatot mindkét esetben a nagyvállalatok munkaerő-szükségletének a biztosításához kapcsolódó lakhatási problémák megoldása generálta.

Megfigyelhető, hogy a válaszadók főképpen a bérlakásokra és a szociálisbérlakás-politikára asszociáltak, s kevésbé arra, hogy milyen eszközökkel lehetséges szabályozni a településekre történő új beköltözéseket. A szűkös területkínálat ugyanis rákényszerítheti az önkormányzatokat arra, hogy a szomszédos önkormányzattal kooperáljanak például építési telkek kialakítása céljából. Nem beszélve arról, hogy a népesség növelésére vagy csak megtartására irányuló helyi politika milyen koordinációt igényel a szomszédos önkormányzatoktól annak fényében, hogy a közszolgáltató infrastruktúrára nagy nyomást tud gyakorolni.

A települések összenövésétől sújtott Pest megyei önkormányzatok úgy nyilatkoztak, hogy ebben a kérdésben biztosan nem tudnának megegyezni az érintettek, mivel senki nem szereti, ha beavatkoznak a fejlesztési döntéseibe. Itt is magyarázatul szolgált az a feltételezés, hogy bizonyára az eltérő típusú kihívásoknak kitett önkormányzatok vonatkozásában lehet racionalitása egy egyeztetett telekpolitikának, s nem a hasonló pozíciójú városok körében. Ami a magyarázó okokat illeti, a közös lakás- vagy telekpolitika szempontjából hét válaszadó a telekalakítás, illetve az infrastruktúra kialakításának magas bekerülési költségét, nyolc-nyolc válaszadó az önkormányzatok rivalizálását jelölte meg gátló tényezőként. Természetesen azok a városok elhárították a kérdést, amelyek a lakosság elvándorlásával, a házak kiürülésével küzdenek.

A magyar városfejlődés szempontjából nem közömbös, hogy a magyar városok milyen mértékű együttműködési hajlandósággal rendelkeznek; azaz *van-e olyan más városokkal kialakított kooperációjuk, amelyet stratégiai jelentőségűnek értékelnek*. A kérdés tehát a város- város nexusok minősítésére kérte a válaszadókat, nem pedig a vonzáskörzeti együttműködésekére. A nemzetközi példákat alapul véve a városok közötti partneri viszony rendszeresen úgynevezett városhálózatok (city network) formáját ölti, amelyek a városok közötti kooperációra utalnak. Olyan interurbán hálózatokat testesítenek meg, amelyekben a köz- és a magánszféra szervezetei működnek együtt tematikus célok megvalósítása és szinergikus hatások elérése érdekében. Gyakran a kis- és közepes méretű városok hálózatba szerveződve próbálják meg felvenni a versenyt a nagyvárosokkal, és vonzóbbá tenni a telephelyi adottságaikat. Ez egy problémaorientált válasz a globalizáció kihívásaira, nem funkciója a részt vevő városok közötti fejlettségbeli különbségek kiegyenlítése. Az együttműködés célzott feladatterületei jellemzően a közszolgáltatók fejlesztése, a gazdaságösztönzés, a hely marketingje, a technológiatranszfer, a turizmus stb. E hálózatoknak rendszerint területi, illetve regionális hatású fejlesztési orientációjuk van, amit projektek megvalósításával, kapacitásépítéssel, tudástranszferrel igyekeznek elérni (Nordregio 2004 190–191, Korcelli-Olejniczak 2008; Adam 1997).

Városaink hálózatosodása tekintetében lehangoló a kép, mivel az 57 önkormányzat 70 százaléka úgy nyilatkozott, hogy egyetlen ilyen jellegű kapcsolattal sem rendelkezik. A legkevesebb stratégiai jellegű együttműködésről a Pest megyei városok adtak számot, mindössze egy agglomerációban elhelyezkedő középvárosunk nevezte meg Budapest egyik kerületét és a szomszédos várost stratégiai partnerének, valamint egy rurális környezetben fekvő város–megyeszékhely kapcsolatra derült fény.

A pozitív választ adó interjúalanyok összesen 21 hálózatot tartottak fontosnak megjelölni, melyek közül hat megyén belüli, tíz megyehatárokat átívelő, míg öt országhatáron átnyúló módon működik. Ezek között van energetikai, turisztikai, klaszteralapú, közlekedési, felsőoktatási, kulturális tárgyú kapcsolat. Tehát némely város több, a fejlődése szempontjából meghatározó partnerrel rendelkezik, azonban az is elgondolkodtató, hogy mennyire kevés együttműködést ítélnek stratégiaiainak a helyi politikusok. Főleg annak tükrében, hogy hazánk élen jár az európai területi társulások alapításában, az intézményesültséghez képest az eredményesség azonban elmarad (Törzsök-Majoros 2015). Intő jel, hogy – nem számítva ide a hagyományos testvérvárosi kapcsolatokat – igen gyenge a magyar nagy- és középvárosok nemzetközi kapcsolatrendszer.

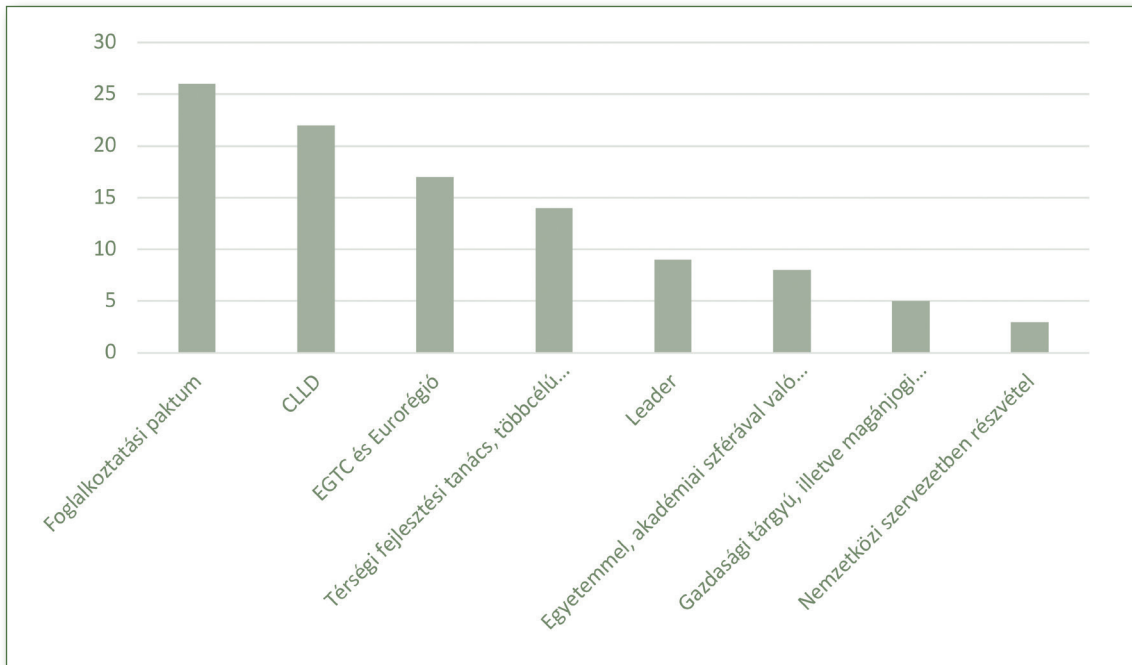
Néhány jó példa idekívánkozik, bár a felsorolás nem lehet teljes. Baja, Mosonmagyaróvár, Komárom és Nyíregyháza tartotta fontosnak, hogy megnevezze külföldi partnervárosait. Fény derült arra, hogy Debrecen és Nyíregyháza, két megyei jogú város úttörő jelleggel éppen a rivalizálás kiküszöbölése helyett választotta a stratégiai együttműködést és kötött erről megállapodást egymással 2017-ben. 1993. évi alapítása óta talán a legnagyobb önkormányzati létszámot magáénak mondó hálózattá fejlődött a Magyar Fürdővárosok Szövetsége, hiszen tagjainak száma 27-ről 41-re bővült. A Békéscsaba–Gyula–Békés történelmi városhármas ma is kooperál egymással, elsősorban a kulturális turizmus területén.

A vizsgált városok területi kapcsolatait tovább árnyalta az a kérdés, amely olyan szervezetek vagy nem formalizált együttműködések megnevezését kérte, amelyekben kifejezetten területfejlesztési vagy gazdaságfejlesztési céllal vesz részt a város. Tekintettel Budapestnek az ország fejlődésében játszott központi szerepére, meghökkentő, hogy egyetlen magyar város sem tekinti stratégiai partnerének és nem is működik vele együtt terület- vagy gazdaságfejlesztési kooperáció keretében. Hasonlóképp a mintában szereplő Pest megyei városok 46%-ának nincs ilyen tárgyú együttműködése, ami aggodalomra ad okot (13. ábra).

Miután a jogalkotó a Területfejlesztési törvény 2012. évi módosításával leegyszerűsítette a területfejlesztés intézményi térképét, az önkormányzatok érdekkörében működő formalizált kooperációk általában kívül esnek annak hatályán. A megyei területfejlesztési koordinációs fórumot mindösszesen két válaszadó említette, s nyilvánvalóan az csak a megyei jogú város–megye relációban releváns. A rendszerváltás utáni időszakot idézi, hogy több esetben hangsúlyozták, nincs kapcsolat a megyei önkormányzat és a megyeszékhely között, amit csak részben magyaráz, hogy az uniós források tekintetében a megyei jogú városok nem tartoznak a megye koordinációja alá.

Örvendetes tény viszont, hogy számos olyan szervezetet jelöltek meg, amelyek a közpolitikai hálózati kormányzás modellje szerint működnek az önkormányzatok részvételével. Ebbe a körbe tartoznak a foglalkoztatási paktumok, a közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD), a Leader akciócsoportok, a város–egyetem közötti kooperációk és egyes gazdasági tárgyú hálózatok, mint a Nyugat-Pannon Járműipari és Mechatronikai Központ. Míg a határon átnyúló együttműködésekre létrehozott európai területi társulások, a fennmaradt többcélú kistérségi társulások, térségi fejlesztési tanácsok szorosán véve a közszféra együttműködései. Megemlíthető jó gyakorlatként a Pannon Városok Szövetsége, amely a Veszprémi Egyetem kezdeményezésére alakult meg, és hálózatba fűzi a Pannon térség számos nagy- és középvárosát, így Veszprémet, Zalaegerszeget, Nagykanizsát, Tatát, Pápát, Kőszegét és

Keszthelyt. A hálózat kifejezetten a térség gazdaságának növekedéséhez kíván hozzájárulni, és az ahhoz szükséges humánerőforrás-, valamint kutatásfejlesztésre fókuszál.



**13. ábra: A vizsgált városok részvétele terület- és gazdaságfejlesztési tárgyú együttműködésben, 2018 (említések száma)**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a véleményfelmérés alapján*

Hat megyei jogú város (Kaposvár, Tatabánya, Zalaegerszeg, Dunaújváros, Szombathely, Veszprém) együttműködési megállapodást írt alá, hogy konzorciumi formában közösen nyújtsák be az energiahatékonyság javítását és az energiafüggettség csökkentését célzó pályázataikat az Európai Unióhoz az úgynevezett Európai Helyi Energia Segítségnyújtás (ELENA) program keretében. Ez utóbbit az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank mint közösségi kezdeményezést hozta létre a megújuló energiaforrások elterjesztésére.<sup>93</sup> Ez a példa a projektszintű együttműködést reprezentálja, aminek jelentőségét aláhúzzák a nemzetközi kapcsolatok.

Ígéretes governance-kezdeményezésnek tűnik a Közép-békési Centrum, amely mögött a Békés Megyei Települések Fejlesztéséért Nonprofit Kft. található. 2015-ben 33 önkormányzat döntött a kooperáció mellett, amivel a városok, vállalkozások és társadalmi szervezetek közös pályázati és beruházási tevékenységét kívánták segíteni. A társaságnak nyolc alapító tagja van, Gyula, Békés, Szarvas, Kondoros, Körösladány, Vésztő, Sarkad, valamint Déványa helyhatóságai. A hálózathoz Leader egyesületek is csatlakoztak (KBC é. n.).

<sup>93</sup> Hírlevél (2016): Hat megyei jogú város és az ELENA-program: együttműködési megállapodást írtak alá az energiahatékonyság javítására.

A magyar városok nyújtotta helyzetkép szerint az intézményesített együttműködések körében ha nem is jelentős számban, de tovább élnek a térségi fejlesztési tanácsok és a többcélú kistérségi társulások, amelyekben a felmért önkormányzatoknak ma is 24%-a vesz részt. A többcélú kistérségi társulások mára túlnyomórészt elveszítették területfejlesztési profiljukat, és a lakosság ellátását biztosítják különféle közszolgáltatásokkal. A térségi fejlesztési tanácsok fennmaradtak a Területfejlesztési törvény 2012-ben hatályba lépett átfogó módosítását követően, de a törvény betűje szerint – a kötelező két tanácson túlmenően – kizárólag a megyei önkormányzatok jogosultak önkéntesen a régió- és megyehatárokon túlterjedő területfejlesztési feladataik ellátására együttműködések alapítani. Ez utóbbiak azonban nem jogosultak működésükhöz állami költségvetési hozzájárulás igénybevételére.<sup>94</sup> A Tft. szükségtelenül korlátozza a megyei közgyűlések elnökeire és tagjaira a tanácsokban tagi minőségben és szavazati joggal az önkormányzati szférából résztvevők körét. Bár a tanács munkájába bevonhat más szervezeteket is, illetve a törvény értelmében állandó meghívotti státuszban be is kell vonnia az államigazgatási, a gazdasági és a civil szféra képviselőit, valójában ez formalitás, hiszen a térségi fejlesztési tanács a Magyar Államkincstár által nyilvántartásba vett költségvetési szervként működik. Az interjúalany városok némelyike megemlítette, hogy mindezek következtében közvetlen tagsága megszűnt az adott tanácsban, a megyei önkormányzat képviseli őket. Mára alig néhány működik az önkormányzatok által önkéntesen létesített térségi fejlesztési tanácsok közül, aminek magyarázata nemcsak a kiadások hiányzó fedezetében, hanem abban is keresendő, hogy a területfejlesztési törvény nem köti be az általuk készített terveket a területfejlesztési tervek rendszerébe. Így azok megvalósulásának esélye meglehetősen esetleges.<sup>95</sup>

A fejezetet azzal zárhatjuk, hogy a felmérésbe bevont városok horizontális kapcsolatai vegyes képet mutatnak. Noha sem a jogi környezet, sem az állam nem támogatja kifejezetten a közszolgáltatás-szervezésen kívüli együttműködéseket, mégis a Pest megyén kívüli országgrészben vannak biztató jelei a terület- és gazdaságfejlesztési tárgyú hálózati kormányzásnak. Közülük a foglalkoztatási paktumok azok, ahol a köz-, magán- és civil szféra közötti együttműködések létrehozásához jelentős államigazgatási asszisztencia járult, leginkább a járási hivatalok részéről. A paktumokkal összefüggésben több polgármester fogalmazta meg kétségét, legalábbis azok eredményessége tekintetében. A CLLD-k is kezdenek elterjedni hazánkban, melyekkel kapcsolatosan az a kritika fogalmazható meg, hogy az EU támogatáspolitikáján belül hazánk csak városokon belüli, városrészi közösségi fejlesztési lehetőségeket hirdetett ebben a szervezeti keretben, így várostérségi akciócsoportok nem létesülhetnek. Viszont a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program közösségi és kulturális terek fejlesztésére, valamint felújítására biztosított helyi akciócsoportok számára pályázati támogatást, amiről a polgármesterek mint működőképes konstrukciónak számoltak be. Végül, ami a magyar önkormányzatok nemzetközi kapcsolatait érinti, feltűnően gyenge a városok nemzetközi szervezetekben való jelenléte – mindössze két város tett ilyenről említést –, ami azért gond, mert így a más országokban létrejött jó gyakorlatok nem jutnak el hazánkba.

Mint az elméleti fejezetben azt kifejtettük, a jogalkotó célja és elvárása a városi önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési tevékenységével kapcsolatosan a hatékonyság és a körzeti ellátás, egyúttal a hozzáférés biztosítása.

<sup>94</sup> 1996. évi XXI. törvény 15. § és 16.§ (4) bekezdés. A törvény alapján kötelezően létrehozott térségi fejlesztési tanács a Balaton Térségi Fejlesztési Tanács és a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács.

<sup>95</sup> Forrás: <http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/tersegi-fejlesztési-tanacsok>



Elvileg ezt szolgálja az önkormányzati típusok közötti feladatmegosztás, a differenciált hatáskörtelepítés és a társulások ágazati szabályozása.

Alapvető kérdés, hogy az állami szervek, különösen *a kormányhivatal, illetve a városok közelségében lévő járási hivatalok milyen szervezési vagy szakmai segítséget nyújtanak az önkormányzatoknak a színvonalas és hatékony szolgáltatásnyújtáshoz.*

Az interjúkból az derült ki számunkra, hogy nem létezik olyan mechanizmus, ami a közszolgáltatások hatékony megszervezését támogatná, kifejezett koordinációról sem tettek említést a válaszadók. A városi vezetők 44%-a mondta, hogy a járási, illetve kormányhivatallal szolgálati úton vannak kapcsolatban az önkormányzatok, miután felügyeleti szervként viselkedik velük. A kapcsolattartás rendszeres módja az elektronikus levelezés és telefon. Ugyanannyi válaszadó, 11–11 nyilatkozott arról, hogy rendszeres szakmai segítséget kap a hivataltól, mint ahányan igényelnék a valódi szakmai támogatást, de ilyenben nem részesülnek. *A szakmai segítség azonban egyedi ügyek elintézését vagy pályázat benyújtását szolgálta, annak nem volt tárgya az önkormányzatok szolgáltatási tevékenységének koordinációja.*

Személyes jó kapcsolatot ápol a járási hivatallal a városok 10,5%-a, ami rendszerint annak köszönhető, hogy a városi apparátusból rekrutálódtak a köztisztviselők, és egyazon épületben dolgoznak ma is városi kollégáikkal. A képzéseket, konferenciákat általában hasznos információforrásnak tartják, bár megfogalmazódott néhány kritika a szervezett továbbképzések hasznossága tekintetében. A kormányhivatal munkájáról viszont az is elhangzott, hogy „nagyon bürokratikus és lomha”, mivel – ellentétben az önkormányzatokkal – nem érzékeli a lakossági igényeket. A miniszteriális szinttől általában egyedi ügyekben kérnek útmutatást, írásbeli állásfoglalást, s többen említették, hogy nehézkessé vált a felfelé irányuló érintkezés, vagy egyenesen elveszítették a korábbi kapcsolataikat.

A járásnak mint területi léptéknek és igazgatási körzetnek az önkormányzati megítélése lényeges kérdése az új intézményi struktúrának. Ezért arról faggattuk a lokális vezetőket, hogy *járási szinten milyen érdekegyeztetési mechanizmust működtetnek az érintett önkormányzatok, valamint hogy álláspontjuk szerint milyen jövőbeli szerepet kellene betölteniük a járásszékhely városoknak.*

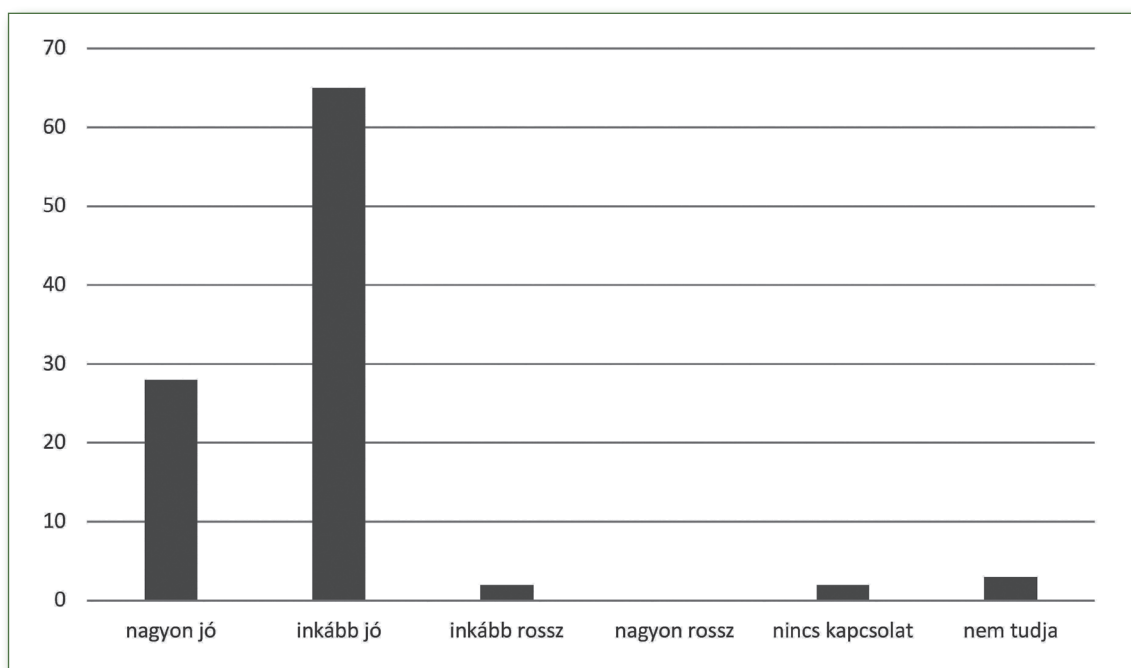
A vélemények többsége azt rögzítette, hogy a járás esetében államigazgatási szintről van szó, ezért nem indokolt az önkormányzatok közötti koordinációt számonkérni. A differenciált hatáskörtelepítés járáshatárral összefüggő konzekvenciáit nem említették. Végeredményben alacsony volt azoknak a járásoknak a száma, amelyekben rendszeres érdekegyeztetés működik akár formális, akár informális úton, mindössze hat helyi vezető tett említést polgármesterek klubjáról vagy fórumáról, problémaorientált alkalomszerű egyeztetésekről pedig öten. A városvezetők 61 százalékának bevallása szerint egyáltalán nincs érdekegyeztetés a járás önkormányzatai között, közülük 59% vélekedett úgy, hogy az érdekegyeztetés máig önkormányzati társulási vagy térségi fejlesztési tanácsi keretekben történik. A legmagasabb nemleges válaszadói arány Pest megyében volt mérhető. Ott a polgármesterek, jegyzők véleménye szerint az agglomerálódás miatt nincs racionalitása járásokban gondolkodni, illetve az önkormányzatok közötti feladatmegosztás azok határaitól eltérően, a hagyományokon alapul. Érdemes megjegyezni, hogy a válaszmegtagadók aránya a szokásosnál magasabb volt ennél a kérdésnél.

Néhány esetben elvárások is megfogalmazódtak a járásszékhelyek irányában, miszerint többet kellene tenniük a térség önkormányzataiért, de jelenleg ehhez nem kaptak jogosítványokat, nem adott hozzá a szervezeti keret és valójában a kapacitásaikból sem futja az összehangoló funkcióra. Az elhangzottak szerint lényeges körülmény, hogy szemben a korábban volt kistérségekkel, *a járáshoz az állam nem rendelt fejlesztéspolitikai szerepet, és ebből következően nem rendelkezik lobbierővel az érdekérvényesítés csatornáiban.* Mindezen tényezők következtében nem



is kérhető számon a közszolgáltatások járási szintű koordinációja, ami visszatükröződik abban, hogy jelenleg – mint azt már kifejtettük – az önkormányzati társulások határai kevésbé igazodnak a járáshatárokhoz.

Az interjúkban a városvezetők nem vázoltak föl a járásokra vonatkozó jövőképet, inkább amellet érveltek, hogy a helyi önkormányzatok fejlődése nem a járástól függ, *nem a járás felé kell erősíteni kapcsolatrendszerüket, hanem a megye és a kormányzat felé, amihez talán a megyei önkormányzati szerepkör igényelne bővítést.* Ezzel az állásponttal összefüggésben utaltak arra, hogy az érdekérvényesítés mechanizmusában a lobbierő, a „kijáras” kapott nagyobb szerepet az utóbbi években, ami a politikai képviselő jelentőségét húzza alá. Ennek eredményessége pedig abban mérhető, hogy az adott település neve megjelenik-e a kormányzati fejlesztési döntések manifesztációiban, a kormányhatározatokban – nyilatkozta egy, az Észak-Alföld régióhoz tartozó város politikusa. Ezzel összefüggést mutat az a vélemény, amely Pest megyében arra hivatkozott, hogy ahhoz, hogy a járásszékhelyek betöltsék a szerepüket, infrastrukturális és intézményhálózat-fejlesztésekre lenne szükség, mert jelenleg a közszolgáltatások színvonalát érintő napi problémák mellett nem lehet modern városokban gondolkodni.



**14. ábra: A városok vezetőinek véleménye a városnak a vonzáskörzetébe tartozó önkormányzatokhoz fűződő viszonyáról (%)**

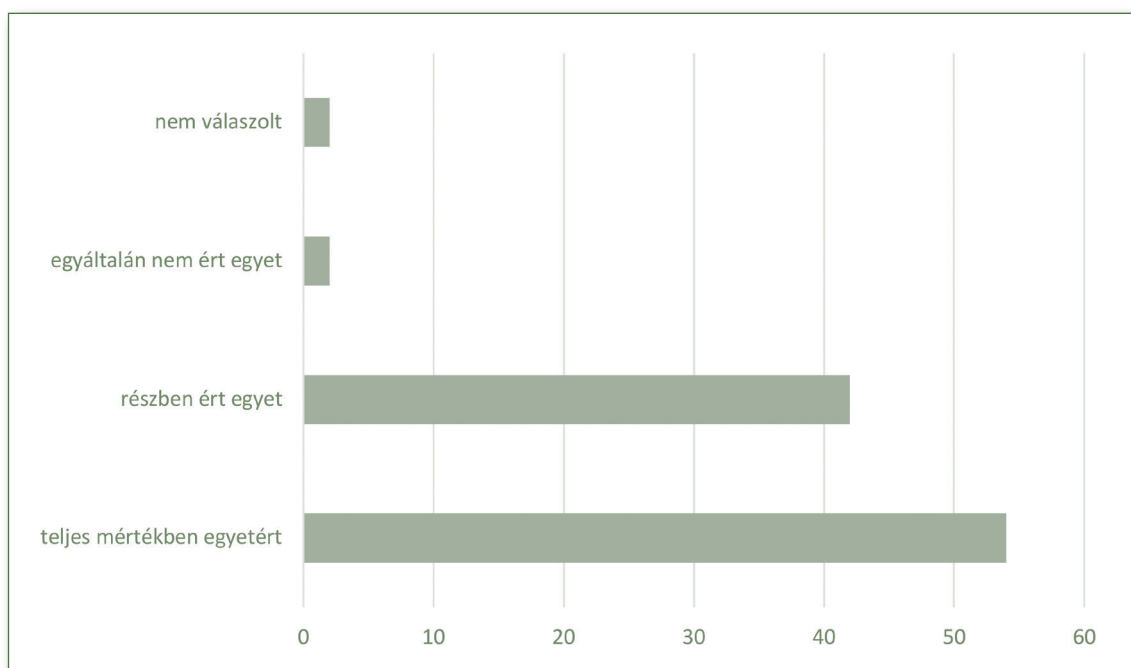
*Forrás: a szerző saját szerkesztése a véleményfelmérés alapján*

Az előbbiekhöz kapcsolódott tematikailag két másik kérdésünk. Az első, hogy a városvezetők *miként értékelik a városnak a vonzáskörzetébe tartozó önkormányzatokhoz fűződő viszonyát*, a másik, hogy mennyire értenek egyet azzal az állítással, hogy *„A térségi érdekek integrációjának erősítésére lenne szükség ahhoz, hogy a városok és térségeik versenyképesebbek legyenek”.*

Az interjúalanyok elsöprő többsége nagyon jónak vagy inkább jónak minősítette a város–vidék kapcsolatokat, alig derült fény rossz viszonyra. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati társulások és feladatellátási szerződések szoros

egymásrautaltságot hoztak létre az érintettek között, és ez kiegyensúlyozott kooperációt feltételez. Valószínűleg ez a tény magyarázza az „inkább jó”, tehát mérsékeltén jó értékelések kiemelkedő arányát, hiszen sok esetben csak pusztán célszerűségből, időnként kényszerűségből működnek együtt a város és a környező települések (14. ábra). A kis- és aprófalvas térségekben direkt módon meg is fogalmazta néhány városvezető, hogy a kis önkormányzatok iránti szolidaritásból nyújtja a város az ő javukra is a közszolgáltatásokat. A valódi fejlesztési tárgyú kooperációk pedig rendszerint hiányoznak a palettáról, s ezeket nem helyettesítik a közszolgáltatási tárgyú önkormányzati társulások, ugyanis – a vélemények alapján – ezek az együttműködések nem terjeszkednek túl azon, amit az adott feladat ellátása megkíván. Az is természetes, hogy a megállapodás alapján vállalt feladatok vonatkozásában pusztán az intézmények, illetve szakemberek kooperálnak egymással.

Hasonlóképpen a térségi integráció erősítését általában kívánatosnak tartják a helyi politikusok annak ellenére, hogy a terület- és gazdaságfejlesztési tárgyú együttműködési hajlandóságuk alacsonynak mondható, és az autarkia bizonyos mértékben újra kitapintható a gondolkodásukban (15. ábra).



**15. ábra A helyi politikusok véleménye arról az állításról, hogy „A térségi érdekek integrációjának erősítésére lenne szükség ahhoz, hogy a városok és térségeik versenyképesebbek legyenek” (%)**

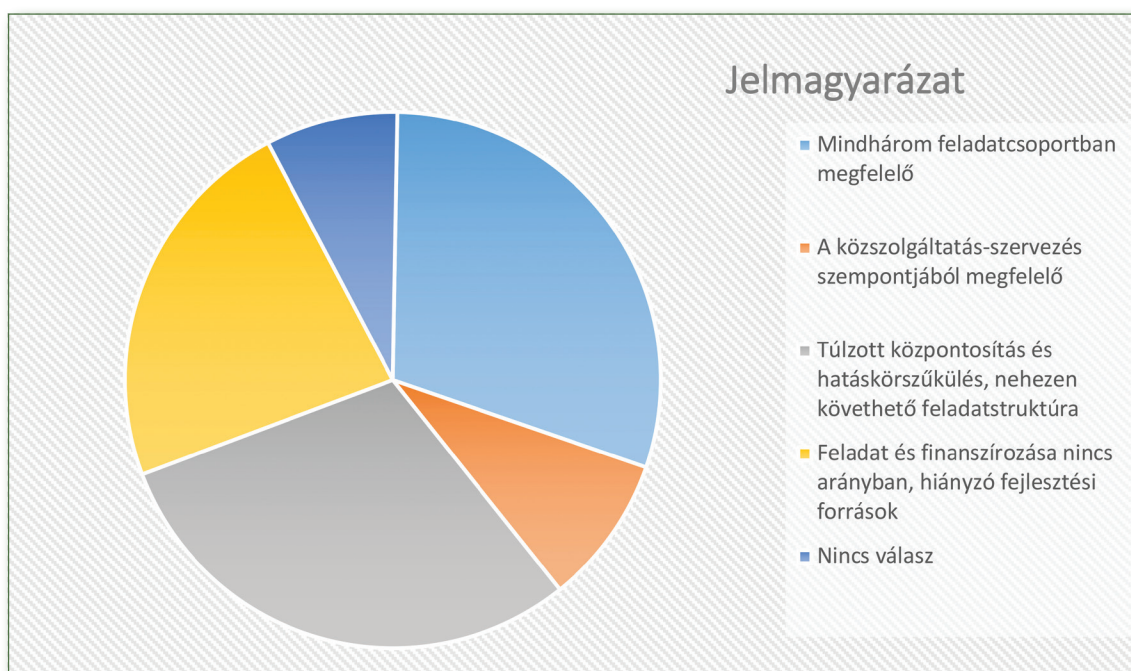
*Forrás: a szerző saját szerkesztése a véleményfelmérés alapján*

Minthogy a 2011-ben megszületett új önkormányzati rendszer nagyobb horderejű változásokat hozott az önkormányzatok életében, a felvett interjú összegzésre kérte a városvezetőket: értékeljék az Möt. és az ágazati törvények biztosította önkormányzati feladatstruktúrát abból a szempontból, hogy megfelelőnek tartják-e azt

- a) a közszolgáltatások eredményes megszervezéséhez,
- b) a sikeres városfejlesztéshez,
- c) a sikeres gazdaságfejlesztés és munkahelyteremtés támogatásához.

Eltételezve attól, hogy öt interjúalany lényegében megkerülte a kérdést vagy egyáltalán nem válaszolt, ha a kapott véleményeket tendenciózusan szemléljük, akkor megállapítható, hogy 38% volt azok aránya, akik teljes mértékben vagy részben megfelelőnek tartották az új feladatstruktúrát, míg 53% kifejezett elégedetlenségének adott hangot. Az első csoportban a döntő többség (77%) úgy nyilatkozott, hogy mindhárom tevékenységi területen segíti az önkormányzatok működését a hatályos feladattelepítés. Figyelemre méltó, hogy a kisebbség körében ez a tény kizárólag a közszolgáltatás-szervezésre állapítható meg, állítása szerint *a városfejlesztéshez és gazdaságösztönzéshez nem kapott megfelelő jogosítványokat a magyar városi státusú önkormányzat.*

A városok kompetenciáját nem megfelelőnek tartó tábor is két fő csoportra oszlott, az egyik csoport a túlzott központosítással és ennek következtében az önkormányzatok indokolatlan hatáskör-csökkenésével magyarázza álláspontját, amit kiegészített az a vélemény, hogy a feladattelepítés sokszor követhetetlen és átláthatatlan. A másik csoport úgy vélekedett, hogy nem elsősorban az Möt.v.-beli szabályozással vannak gondok, hanem azzal, hogy egyrészt nincs arányban a finanszírozás a feladatokkal, másrészt azzal, hogy a szabályozási környezet összezsugorította az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét és saját forrásait, ráadásul a fejlesztésekhez elsősorban pályázati úton elérhető uniós források állnak rendelkezésre. Végül érdekes megfigyelés tehető: az új feladatstruktúrát teljes mértékben alkalmasnak ítéelő válaszadók aránya megegyezett a túlzott központosítás mellett voksolók arányával (16. ábra).



**16. ábra: A városvezetőknek az Möt.v. önkormányzati feladatstruktúrájának megfelelőségéről alkotott véleménye, %**

*Forrás: a szerző saját szerkesztése a véleményfelmérés alapján*

Az önkormányzatok feladatszerkezetével kevésbé elégedett városvezetők több szempontot is megosztottak az interjúk során, amelyek lényege az alábbiakban összegezhető (részletek az interjúkból):

- A feladattelepítéssel kapcsolatos nehézségként említették, hogy miután az MötV.-ben a kötelező önkormányzati feladatok felsorolása példálózó és nem hatáskört megállapító jellegű, adott döntés meghozatalához nem mindig található meg a megfelelő felhatalmazás, amelyre hivatkozni lehetne. Ezt a nemkívánatos helyzetet más politikusok úgy értékelték, hogy ezzel nagyobb szabadsághoz jutnak az önkormányzatok, és nem szükséges minden feladat részletes szabályozása.
- A közszolgáltatások központosított megszervezésével kapcsolatosan nehezményezték, hogy a nagy állami szervezetek nemritkán alacsony hatékonysággal, lassan és nehézkesen működnek, ami napi szintű problémákat okoz. Ezzel a polgárok érdekei is sérülnek.
- Számos vélemény szerint az iskolák államosítása volt a legnagyobb érvágás az önkormányzatok számára. Azonban annak ellenére, hogy a közoktatás szférája állami kompetenciába került, az önkormányzatoknak folyamatosan pénzt kell „beletenniük” az intézmények működtetésébe, vagy egyenesen azok fejlesztési beruházásaiban kell anyagilag részt vállalniuk, hiszen felelősséget éreznek a gyermekek oktatása-nevelése iránt.
- A helyi politikusok arra az ambivalens helyzetre is felhívták a figyelmet, miszerint bármely egyházat, alapítványt vagy civil szervezetet az állam alkalmasnak tart oktatási intézmény fenntartására, azonban a városi önkormányzatokat nem. Több politikus amellet érvelt, hogy az iskolák fenntartását vissza kellene kapniuk legalább a városi státusú településeknek.
- Kiderült, hogy több esetben a járásbeosztás maga is feladatellátási elégtelenséghez vezet, mert az építéshatósági hatáskörnek a járásszékhely jegyzőre telepítése negatív következménnyel jár az adott járás területén lévő többi városra nézve, ahol nincs ügyintézés, noha dinamikus építési tevékenység folyik. Az információáramlás rossz a hatáskör címzettje és a településrendezési szabályokat megállapító önkormányzat között, ami nemcsak az ügyfelekre nézve hátrányos, de a hibás döntések meghozatalának veszélye is fennáll emiatt. Néhány esetben a fizikai távolság vagy más akadályok is nehezítik a hatósági ügyintézés elérhetőségét.
- Az általános gazdasági érdekű közszolgáltatások többségét sok bírálat érte, különösen az ivóvíz- és hulladék-gazdálkodás területén látják veszélyben az önkormányzatok a szükséges hálózati karbantartások és fejlesztések elvégzését. Egyik megyei jogú városunk vezetése a probléma gyökerét abban ragadta meg, hogy *az infrastruktúra, a szabályozási kompetencia és a feladat nem egy helyen vannak, ami rontja a hálózati infrastruktúrák hatékony működtetésének esélyét.*
- Megszívlelendő, hogy többek szerint a városi önkormányzatok egyfelől jobban meg tudnák szervezni a feladatokat, mint a nagy állami intézmények, másfelől az információk is jobban elérhetők helyben, ami optimálisabb feladatellátást eredményezne, harmadsorban a szubszidiaritás elve érvényesítésének is ez felelne meg.
- Az ágazati törvények évről évre változnak, és ehhez a helyzethez nehezen alkalmazkodnak az önkormányzatok. A bizonytalanságot fokozza, hogy érzékelhető, bármikor az állam kezébe kerülhetnek további feladatok.
- Az önkormányzati autonómia csorbításaként élük meg a hitelfelvétel Kormány általi engedélyeztetését. Jelenleg ki vannak szolgáltatva az uniós pályázati lehetőségeknek, amelyek gyakran nem igazodnak a feszítő helyi igények kielégítéséhez.
- A városfejlesztéshez több eszközt igényelnének a helyi politikusok, mivel a hatályos szabályozás ehhez kevés támpontot és támogatást biztosít. Felmerült, hogy segítséget várnának abban, hogy milyen típusú szerződéseket kössenek az önkormányzatok a különféle beruházókkal, ingatlanbefektetőkkel, mivel jelenleg pusztán egyetlen eszközt nevesít a jogalkotó, ez pedig a településrendezési szerződés.

- Általában pozitív irányú változásnak tartják a településvezetők, hogy a jogszabályváltozások következtében egy közszolgáltató önkormányzati profil formálódott ki, szemben a hatósági jellemzőkkel. Többen jelezték viszont, hogy ezzel új kihívás elé kerültek a városok, mivel paradigmaváltásra és menedzsmentszemléletre van szükségük a közszolgáltatás-szervezésben.
- Többek szerint a gazdasági környezet fejlesztéséhez a feladatstruktúra bár adott, az eszközök nem alkalmasak hozzá. *Elsősorban információra, tudásra, hozzáértésre, tapasztalatra és képzésekre lenne szükségük a városoknak,* tehát a fejlesztéshez szükséges háttér kialakításához igényelnék a segítséget.
- A városfejlesztés tekintetében az volt a helyi vezetők álláspontja, hogy annak sikeres rendszerét nem sikerült megtalálni. Az önkormányzati adósság átvállalása és az önkormányzatok további eladósodásának megelőzésére kibocsátott stabilitási törvény visszafogja a városokat. A szolidaritási hozzájárulás megfizetését is ebbe a körbe sorolták azok az agglomerációs települések, amelyek a csak Pest megye számára megnyitott kompenzációs keretből részesednek, szemben a konvergenciaregiók önkormányzataival.

Összegezve az előbbieket, hét évvel a közigazgatási reform elindítása után, a nagyvárosokat leszámítva, azokban a helységekből, ahol a lakosság közvetlenül érintkezik az önkormányzati vezetőkkel, általában nem tudják elkülöníteni, hogy mely feladatokért felelős a helyhatóság és melyekért az államigazgatás. *Az önkormányzati rendszer átalakítása jogalkotói (és politikai) síkon ment végbe, a kormányzási szerkezet mezo- és lokális szintjéről az állampolgárnak nincs általános képe. Ez is a demokráciadeficit egyik megnyilvánulása és egyúttal rontja az önkormányzatok imázsát, s tükrözi a társadalommal folytatandó reform-párbeszéd folyamatos hiányát.*

A járás tehát az a területi egység, amelyet az állam normatív módon, fix határokkal létesített. A járáshoz képest érzékelhető a városi önkormányzatok részéről az alternatív térformálás felé való elmozdulás, hiszen nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a társulásoknak, sokszor az átalakított többcélú kistérségi társulásoknak, amelyek mintegy a helyhatóságok helyi kormányzási hálózataiként működnek. Ezek mellett nyitnak a felsőoktatási intézmények és a gazdasági szereplők irányába is. Az új kormányzási metodikát azonban még kevés város alkalmazza, ahogy azt az együttműködések szegényes térképe tükrözi. S mondhatni általános volt az a vélemény, hogy az állam nem serkenti a várostérségi és gazdaságfejlesztési együttműködések, hiányolják az erre alkalmas finansziális és intézményi eszközöket. A városvezetők egyúttal ráirányították a figyelmet arra, hogy számosan közülük a városok önkormányzati pozícióját nem tartják megfelelőnek a városfejlesztési és gazdaság szervezési feladatokhoz.

**IV. RÉSZ**  
**A KUTATÁSBÓL A VÁROSOK**  
**JÖVŐJÉRE VONATKOZTATHATÓ**  
**KÖVETKEZTETÉSEK**  
**ÉS JAVASLATOK**

Vitathatatlan, hogy a 2008. évi világméretű pénzügyi krízis a jóléti állam felülvizsgálatát és az állam weberi jellemzőinek és értékeinek újrafelfedezését generálta bizonyos korrekciókkal, ami azonban számot vet azzal a körülménnyel, hogy az állam gazdaságának teljesítménye és versenyképessége összefüggésben áll önnön maga működési hatékonyságával. Ezért nem véletlen, hogy a folyamatban lévő magyar közigazgatási reform egyik központi kérdése, egyúttal célja a közszféra működésének hatékonytá tétele és általa a gazdaság környezetének javítása. Az elemzésünkben felvázolt magyar állam- és közigazgatási modell számos elemében messze került a neoweberi államtól és a public governance-modelltől, amit empirikus kutatási eredményeinkkel igyekeztünk alátámasztani. Valamint rögzíthetjük az önkormányzati politika hiányát, továbbá a közigazgatás önkormányzati szektora hatékony működésére irányuló cél- és eszközrendszer nem koherens voltát. A Kormány hatályos közigazgatás-fejlesztési stratégiájában nemcsak a megyei önkormányzatoknak, de a települési önkormányzatoknak sincs jövőképük, ezért az önkormányzati szféra a közszektor általános építkezését meghatározó elvek mentén, maradékelven formálódik. Az utóbbihoz a keretet az biztosítja, hogy a Parlament úgy alkotta meg annak közjogi feltételrendszerét, hogy a bürokratikus logika szinte korlátok nélkül tudjon terjeszkedni.

Közigazgatásunk működése a tömeges reformintézkedések ellenére nem optimális, továbbra is hiányzik a koherencia a politikaformálásban, a megvalósításban és a közszolgáltatások nyújtása során. A kialakult helyzet annak is betudható, hogy miután a megyei önkormányzatot mint középszintet a törvényhozó kiiktatta ebből az architektúrából, a Kormány átengedte az ágazatoknak a közszolgáltatások szakmai irányítását, amihez nem társított az államigazgatási szférán belüli koordinációt. Az önkormányzati rendszer működési hatékonyságát gyengíti, hogy folyamatosan módosuló szakmai előírásokhoz kell alkalmazkodniuk a szereplőknek. A gyakori és intenzív jogszabályváltozások jogbizonytalanságot idéznek elő, ami megghiúsítja az alapvetően megfelelő reformcélok teljesülését. Mindeközben a jogalkotás minőségét rontja az önkormányzati és a lakossági vélemények becsatornázásának hiánya.

Az önkormányzati érdekszövetségek 1990-től két évtizeden keresztül érdemi befolyást tudtak gyakorolni az önkormányzatokat érintő kormányzati döntésekre, aminek adottak voltak a szervezeti keretei. 2011 után tevékenységük lehangyolott, és azóta csak időszakosan és formálisan nyílik alkalmuk az önkormányzati szektor átalakítási folyamatáról egyeztetést folytatni a Kormánnyal. Ennek szervezeti keretét a konzultatív, véleményező funkcióval felruházott Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa biztosítja, mely Zongor (2016) beszámolója szerint évente mindössze kétszer ülésezik.<sup>96</sup> A megyei jogú városok érdekérvényesítő képessége valamivel erősebb a többi önkormányzathoz képest, viszont a helyi önkormányzati szektor átfogó kérdéseit ezek az egyeztetések nem érintik.

Látletünk szerint Magyarországon a városi térségek szerkezete a helyi önkormányzatok adminisztratív határai mentén széttöredezett, mert nem jöttek létre az együttműködésnek azok az intézményi feltételei és mechanizmusai, amelyek a térségeket közös érdekek és célok mentén integrálni tudnák. Az adott térség egysége hosszabb vagy rövidebb időszakokra kooperáció révén hozható létre. Normatív szempontból a területi kormányzás azt jelenti, hogy normákat állítunk fel, amelyek mentén a köz- és magánszféra nagyszámú szereplője egymással egyeztetve találja meg a különféle problémákra a közös megoldásokat, amelyeket meg is tud valósítani. A helyi erőforrásokat mozgósító és kapacitásokra építő metódus a demokratikus államberendezkedés keretében működő közigazgatási

<sup>96</sup> Lásd a 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsáról.



struktúra mellett kiegészítő módon működik, és hozzájárul a hatékony kormányzáshoz. *A governance mint a közpolitikaalkotás és megvalósítás kooperációs eljárása hangsúlyozottan irányított vágányon kell hogy haladjon, amihez bizonyos mértékű decentralizációs vagy devolúciós előfeltételnek teljesülnie kell.* Hazai nézőpontból az önkormányzatok folyamatos háttérbe szorítása nagy veszélyt jelent a helyi autonómiára, lévén egyre kevesebb ügyről dönthetnek a települések, s ami felettébb aggályos, hogy a városok is. Megemlítjük, hogy felfogásunk szerint bizonyos kompetenciamennyiséget birtokolniuk kell a helyhatóságoknak ahhoz, hogy helyi önkormányzatról egyáltalán beszélni lehessen (vö. Somlyódy né Pfeil 2003).

Kutatásunk eredményeként megállapítható, hogy a magyar önkormányzati struktúra meggyengült közjogi helyzetében, összeszűkült kompetenciájában és finansziális alapjaiban továbbra is fragmentált. Miért állíthatjuk ezt? Vizsgálatunk középpontjában a városi önkormányzatok területi kormányzási mintázatának feltárása állt, melynek során meggyőződhattünk arról, hogy a városok közjogi környezete nem teszi lehetővé területi integráló funkciójuk betöltését. Megyei jogú és járásszékhely városainkat jelentős számú társulási kapcsolat köti a környező önkormányzatokhoz, továbbá bőségesen nyújtanak megállapodás alapján részükre szolgáltatásokat, azonban az önkormányzati társulások rendszerint nem szólnak többről, mint a közszolgáltatások megszervezését biztosító döntések meghozataláról, ezért nem alkalmas keretei a várostérségi kapcsolatok generálásának, együttes fejlesztési tevékenység végzésének. S végképp nem alkalmasak a területi érdekek összegzésére és képviselésére. A városi intézmények illetékességi területének kiterjesztése a vonzáskörzetre pedig nélkülözi a demokratikus elemet a feladatmegoldásból. Vagyis a jogalkotó által kötelezően előírt differenciált hatáskörtelepítés elvével nem lehet helyettesíteni az egyenrangú partnerek közötti kooperációt és az érdekegyeztetést.

A területi kormányzási szerkezetből hiányoznak azok az intézmények, amelyekben speciálisan város-, gazdaság- illetve területfejlesztési cézzal tudnának együttműködni a városok más városokkal és a térségükkel. Hozzá kell tenni, hogy az önkormányzatok feladat- és hatásköri katalógusa is mind kevésbé predesztinálja őket erre, miután elveszítették stratégiai jelentőségű feladataikat.

Az Möt. szerinti önkormányzati modell egyenlősítő és uniformizáló, amit annak ellenére állíthatunk, hogy a differenciált hatáskörtelepítés elvére épül. A városok szempontjából nincs lényeges különbség a kistélepülések és a járásszékhely városok hatásköre között. A centralizáció következtében a városi önkormányzatok kompetenciája pusztán a „csontváza” annak, mint ami fölött az EU régi tagállamaiban az önkormányzatiságot érdemben megvalósító nagy- és középvárosok diszponálnak. Miközben a nemzetközi tendenciákat tekintve a városi térségek, városrégiók egyre több jogosítványt kapnak az államtól az önálló cselekvésre, a lokális erőforrások mozgósítására, nálunk a városok mozgástere vérszesen szűkül. Ennek oka nemcsak az oktatási, egészségügyi ágazat, a turizmus, a gazdaságfejlesztés stb. államosításában keresendő, hanem abban is, hogy az állam hierarchikus irányítási eszközök alkalmazásával az egyébként helyi közügynek minősülő feladatok kapcsán is kisajátítja a fejlesztési döntések meghozatalát és a beruházások lebonyolítását. Így mind kevesebb eszközük van a városoknak helyi politikaformálásra.

A kötet írása során több aspektusból is arra a következtetésre juthattunk, hogy a tervezésnek mind a közszolgáltatás-szervezés, mind a közpolitika-alkotás és -megvalósítás folyamatában kulcsszerepet kellene betöltenie. A tervezés kormányzási és koordinációs eszköz, sőt konfliktuskezelő metódus is, aminek alkalmazása az esetek többségében még mindig formálisan történik. A közszolgáltatásszervezés területén a tervekészítés kötelme ágazatonként eltérő szabályok mellett, de legfőképp izoláltan történik. A tervdokumentumok összekapcsoltsága területi szempontból hiányos, aminek oka a várostérségi szemlélet megszüntetése, ami az ITS-ek tartalmát közvetlenül érinti. A másik ok, hogy a lokális szintű ágazati tervezést nem irányítja szubnacionális szintű tervezés, hiszen a me-

gyei önkormányzatok tervezési felhatalmazását a joggyakorlat leszűkíti az uniós források felhasználására, továbbá folyamánként a települési önkormányzati projektek menedzsmentjére. Sajnálatos módon a megyei önkormányzatok területfejlesztési és tervezési kompetenciájából az aktuális jogértelmezés kirekeszti a hazai fejlesztési forrásokat, így azokról kizárólag központi szinten születnek döntések, mégpedig hierarchikus közigazgatási eszközök formájában.

Érzékelhetően a megyei önkormányzat kiesése további problémát von maga után, mégpedig a kormányzati szintek vertikális együttműködésében. A feltárt konkrét feladatellátási viszonyokban az ellátásért felelős önkormányzat közvetlenül a miniszteriális szinthez kapcsolódik, amikor döntései nemritkán kormányzati véleményezéshez vagy egyetértéshez kötöttek ágazatoktól függően. A szubszidiárius megye hiánya azt is jelenti, hogy nincs középszinten olyan általános felhatalmazással rendelkező sokcélú szervezet, amely az ágazati politikák koordinálását meg tudná valósítani.

A közigazgatási reformcélok szerint az új közigazgatási intézményrendszerrel szemben megfogalmazott egyik legfontosabb követelmény a hatékony és költségtakarékos működés. A városi önkormányzatok szemszögéből feltárt szabályozórendszer általános értelemben a hatékony feladatellátást támogatja, a feladattelepítés bizonyos koncentrációját törekszik biztosítani, viszont az ágazati részletszabályok a szervezeti, gazdálkodási formák, valamint tulajdonviszonyok előírásával túlbonyolított, nem transzparens és a helyi közösségek által nehezen kontrollálható szolgáltatási láncolatokat eredményeznek.

Az önkormányzati rendszer talán legnagyobb ellentmondása, hogy a fejlesztéspolitikában a nagyvárosok az állam nyomására leválasztották magukat vonzáskörzetükről, mivel a dedikált uniós források pontszerűen a megyei jogú városokhoz érkeznek. Ezt még megfelelik a Modern Városok Program nemzeti forrásai, amelyek szintén a nagyváros kategóriát kedvezményezik. Ezzel szemben az Möt. a rendszerváltás óta először a járásszékhely és a többi várost kötelezi arra, hogy a vonzáskörzetében vagy a járás teljes területén hatékonyan és gazdaságosan biztosítsa a közszolgáltatásokat. A jelenlegi képletben csak arról lehet szó, hogy a városi infrastruktúrák és kapacitások bővítésére a városok vonzáskörzetét alkotó települések érdekeire tekintet nélkül kerül sor, ami nyilvánvalóan eltéríti a rendszert az erőforrásokkal való optimális gazdálkodástól. Sajnos azonban a beharangozott Modern Falvak programban ugyanebben a szellemben fognak folytatódni a fejlesztések, azaz területi szinergiák nélkül.

A téralakítás szemlélete is nagymértékben változott a 2011 előtti kormányzati periódushoz képest. A magyar állam a normatív eszközökkel való térformálást részesíti előnyben, és nem segíti, még kevésbé ösztönzi a közpolitikai hálózatok létrejöttét. Ennek szerves részeként 2013-ban új államigazgatási alsó-középszintet vezetett be a jogalkotó, amely nem elválasztható attól a folyamattól, hogy szupralokális szinten a kistérségeket felszámolta. A kistérségek tervezési-fejlesztési és közszolgáltatás-szervezési téregységként léteztek, nem alkottak közigazgatási szintet. A járások ezzel szemben államigazgatási szintet képeznek, viszont nem alkotnak tervezési-fejlesztési téregységet. Az önkormányzati feladattelepítés során részlegesen a közszolgáltatások biztosításának térbeli kereteivé váltak, bizonyos feladatokat kötelező a járások illetékességi területén nyújtani, így *a differenciált hatáskör-telepítés kapcsolja az önkormányzatokat a fix állami térkategóriához. A területi kormányzás jövőképe szempontjából azonban problematikus, hogy tervezés és koordináció ezen az alsó-középszinten nincs, a járásszékhely városok kötelezettek közigazgatási határaik között tervdokumentumokat elfogadni, miközben a szolgáltatásszervezésnek számos vonatkozásban a járásokban vagy a vonzáskörzetben kell történnie.*

Harmadik faktorként még az önkormányzati társulásokat is figyelembe kell venni, amelyek határait az együttműködő települések jelölik ki (leszámítva a kötelező társulási feladattelepítés esetét), és ily módon a governan-

ce-modell megvalósítói. A társulás általános értelemben nem, de bizonyos ágazati jogszabályok alapján tervezési egység (lásd szociális szolgáltatástervezési koncepció). Az empirikus kutatási eredmények figyelmeztetnek, hogy a jelenleg központilag ösztönzöten nagyobb méretű társulások nagy számban még mindig az intézményi átalakulás előzményét jelentő többcélú társulási határokhoz igazodnak. A területi érdekek képviselője pedig egyik térséghez sem köthető.

A közszolgáltatásszervezésben helyi és járási léptékben nem érzékelhetők azok a mechanizmusok, amelyek a rendszerben a hatékonysági garanciát adnák. A járáson belüli több város feladatellátásának összehangolása – beleértve a körzeti feladatellátást – nem megoldott, az ügyfelek, ellátottak, fogyasztók oldaláról a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés közlekedési oldala aggályos, illetve a személyszállítási törvényben nem jelenik meg az államnak mint a közlekedési szolgáltatók tulajdonosának felelőssége.

A közigazgatásban s azon belül a közszolgáltatás-szervezésben a nagy méret bővölete, a méretből adódó nyereség realizálása iránti igény nem csak magyar sajátosság, legfeljebb az eszközül választott módszerek eltérőek. A közkiadásokat csökkenteni szándékozó nemzeti kormányok világszerte területi reformokat hajtottak végre, korábban a szubnacionális kormányzatok, mostanában a helyi önkormányzatok méretének növelésére vagy legalábbis hatásköri megerősítésére (Wollmann 2012, Pálné Kovács 2017). Hazánkat tekintve a különbség a közhatalmi jogosítványok vándorlásának irányában tapasztalható. Míg nálunk a központosítás az irány, aminek következményeként *a városok szintjén leépülnek a funkciók és kapacitások, addig a fejlett országokban egyszerűen a funkcionális városi térségek javára végrehajtott decentralizációt tekintik a gazdaságfejlesztés és versenyképesség erősítése mechanizmusának*. A hatásköri felhatalmazás és a pénzügyi mozgástér kitérítése a feltétele annak, hogy a városok kormányzási teljesítménye az üzleti szféra igényeire választ tudjon adni. Mint láttuk más országok példáján, a közpolitikai területek összekapcsolódásának, illetve az ágazatok közötti koordinációnak is a decentralizáció vagy a devolúció az egyik forrása.

A magyar közigazgatást megreformáló beavatkozások visszatérő jellemzője, hogy az egész országra egységes receptet alkalmaznak, és minden intézményt területet lefedő módon vezetnek be. Ez történt az 1984-ben a kétszintű igazgatási rendszerre áttérés támogatására meghonosított városkörnyéki igazgatással. Miközben 139 városkörnyékre építettük a közigazgatást, valójában a 105 város mellett központul kijelölt 34 városi jogú nagyközség jelezte, hogy az ország városodottsága még nem alapozta meg ezt a döntést. Hasonló történt a többcélú kistérségi társulásokkal, amikor szintén a „mindent egy kaptafára” („one size fits all”) elv szerint ugyanazt a szolgáltatásszervezési modellt alkalmazta a törvényhozó a demográfailag hanyatló rurális térségekben és az intenzív népességgyarapodást elkönyvelő szuburbán területeken. Ebbe a hibába 2011 után is beleesett a jogalkotó, ugyanis a járásrendszer, amihez a körzeti ellátási logikát illesztette egészen mást követel a határozott és hierarchikus kisvárosi vonzáskörzetekkel karakterizált Dunántúlon és mást például Hajdú-Bihar megye két-három városból álló járásaiban. S ami a leginkább problematikus, hogy a közigazgatás felépítése során továbbra sem veszi figyelembe az agglomerációk és településegységek létét, amire legfőképp a Budapesti agglomeráció területén elhelyezkedő 33 város egymáshoz való viszonyának specialitása hívta fel a figyelmet kutatásunk során.

A hatékony és professzionális állam felé haladás iránya feltétlenül jó, viszont a jó kormányzás megvalósítása érdekében az önkormányzati szektor megerősítésére lenne szükség a magyar közigazgatáson belül. Meggyőződésünk szerint a városok integratív szerepének fokozása annak egyik megkerülhetetlen bástyája kell hogy legyen. Ha arról gondolkodunk, hogy a városok részvétele hogyan erősíthető a területi kormányzásban, akkor annak kiindulópontja, hogy miként kapcsolhatók össze a területi szereplők és szintek ahhoz, hogy az alapmodell olajozottabban működjön:

- 1) Először is a szolgáltatásszervezésben a hatékonysági és eredményességi elem erősítendő, amihez más országok jó gyakorlatait célszerűen fel lehet használni. Ennek a mechanizmusa *igényelné a kormányhivatalok és az önkormányzati társulások, valamint az állami és nem önkormányzati szolgáltatók közötti koordináció létrehozását*, amely egyeztetés a helyi közszolgáltatások területi dimenziójára és az azokhoz való hozzáférés kérdéseire is kiterjedne. Ez az eszköz professzionálissá lenne tehető, ha a városok által megállapodás alapján nyújtott közszolgáltatás-szervezés monitorozását is megkapná feladatul. Ebben a konstrukcióban túl lehetne lépni a jelenlegi, szinte kizárólag törvényességi felügyeleti, illetve hatósági szemléleten, amit a városvezetők napjainkban tapasztalnak a kormányhivatalokkal való kapcsolatukban.
- 2) Mint azt a korábbiakban jeleztük, megfontolandó a szolgáltatási központ szerepet betöltő különböző típusú városok egymáshoz való viszonyának tisztázása a szolgáltatásnyújtás architektúrájában. A hatályos szabályozás összemossa a megyei jogú városokat és a járásszékhelyeket azzal, hogy a körzeti ellátási funkciót az Mötv. városokra és a járásszékhelyekre vonatkozóan rögzíti. A területi hatókör pedig a járás vagy a város vonzáskörzete, holott a megyei jogú város olyan ritkán előfordul, „felsőfokú funkciókat” is teljesít, amelyek a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

Bár tudjuk, hogy a közigazgatási szerződés dogmatikája kidolgozatlan hazánkban, mégis amellet érvelünk, hogy a 6. fejezetben bemutatott *területrendezési szerződés magyarországi meghonosításán célszerű elgondolkodni*. A központilag kezdeményezett eszköz az érintett városok között egy bottom-up egyeztetést hozna létre az ügyben, hogy bizonyos megyei jog, járástátusz vagy népességnagyság alapján a városok által biztosítandó közszolgáltatások ellátása munkamegosztásban és specifikáltan történjen az adott megye, illetve járás városai között. Ez a megállapodás a későbbiekben hatást gyakorolna a fejlesztési források elosztására, az infrastrukturális fejlesztések helyére, tehát mindenképp összekapcsolandó a tervezéssel. Ennek haszonélvezői az állampolgárok és ügyfelek lennének. Fölöttébb fontosnak látszik azon járások esetében ennek a viszonynak a rendezése, amelyekben több, esetleg nagyszámú város is található. Ebben a gondolatkörben érdemes foglalkozni azzal a problémával is, hogy a járásokhoz tartozó önkormányzatok száma igen szélsőséges, adott esetben ez a népességszámra és a településszámra is vonatkozik, ami pedig a közszolgáltatásokhoz hozzáférés fizikai, illetve közlekedési oldalát, továbbá az önkormányzati kapacitások kérdését is feszegeti. Ez mindenképp a városok perspektívájából megvizsgálandó terület, mivel a többközpontú járások kialakítása egy lehetséges megoldás e tekintetben.

- 3) Az előbbi pontban leírtak feltétele, hogy a *megyei szintű tervezést visszahelyezzük a jogaiba*, és a szubnacionális önkormányzatok fejlesztési tervei átfogó módon tartalmazzák azokat a prioritásokat, célokat és fejlesztési irányokat, amelyek a helyi önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységének jövőjét orientálnák. Ez a megyei önkormányzat képviseleti rendszerének kiegészítését is igényelné, vagyis a *megyei közgyűlés mellé egy önkormányzati kollégiumnak a berendezését*, amelyen keresztül a települési önkormányzatok érdekei meg tudnának jelenni. Ebben a platformban a települések integrált képviseletének mechanizmusát lenne célszerű létrehozni éppen a hatékony és eredményes működés érdekében. A középszintű tervezés hiányában nem képzelhető el a közszolgáltatás-szervezés rendszerszintű működése. A megyei tervezési kompetenciának össze kellene kapcsolódnia a tervek megvalósításával, tehát finansziális szempontból az uniós fejlesztési források mellett a nemzeti források felhasználását is ebben a területi léptékben lehetne tervezni. Ily módon a források átlátható és ellenőrizhető, egyúttal demokratikus elköltésének intézményi keretei jönnének létre.

- 4) A funkcionális városi térségek intézményesítése a rendszerváltás óta várat magára. Mégis óva intenének a területet lefedő intézményi megoldások bevezetésétől. A városi sűrűsödési területek lehatárolása rendelkezésre áll, tehát ismert a városok köre, amelyek agglomerációk és településegységek központjai. E tekintetben egy governance típusú intézményi megoldást lenne célszerű kezdeményezni, ami egyfelől azt jelentené, hogy a várostérségek határait nem jelölné ki az állam, hanem a városmag és a környező önkormányzatok együttműködésével alulról építkezne azzal, hogy az állam egy előnyös ösztönzőrendszerrel rávenné őket a várostérségi szövetség megalakítására. Ennek előfeltétele lenne, hogy a jogalkotó szakítana az eddigi gyakorlattal, és a szövetséget mint társulást sui generis jogokkal ruházná fel – ez pedig kifejezetten decentralizáció végrehajtása mellett lenne elképzelhető. A városszövetségekre – a francia mintából merítve – egyrészt a tagönkormányzatok ruháznának át saját kompetenciájukból feladatokat opcionális jelleggel, másrészt a törvényhozó az együttműködő városi térségeket feljogosítaná speciális közszolgáltatási és fejlesztési feladatok végzésére. Ezek körében kiemelt helyet kellene elfoglalniuk a tervezési jogköröknek, mint például az integrált területfejlesztési stratégia és az településrendezési tervek közös készítése, közlekedéstervezés és -szervezés, gazdaságsszervezés és turizmusfejlesztés, úthálózat-fejlesztés, szociális ügyek. A várostérségek intézményesítésének akkor lesz értelme, ha önálló mozgásterük lesz, tehát felhatalmazást kapnak önálló bevételi jogra (adókievítés és díjbevételek beszedése stb.), amelyre az agglomerációsintű feladatok alapozhatók lennének. Tehát *egy szervezetben lenne célszerű összpontosulnia a tervezésnek és a tervek megvalósításának*. A várostérségi kooperációk területi léptékének kérdése érinti a közigazgatási határokat, hiszen tudható, hogy számos esetben az agglomerációkba sorolt települések határai keresztezik a járáshatárokat, azonban a megyehatár-probléma kevésbé jellemző Magyarországon. Mégis megemlítjük, hogy a magyar közigazgatás-tudományban élnek olyan javaslatok, melyek nagyvárosaink pozíciójának megerősítését az ország térszerkezetének modernizációjához kapcsolnák, s szubnacionális centrumfunkciókhoz juttatnák e városi önkormányzatokat a nagymegyei közigazgatás rendszerű bevezetésével (Verebélyi 2009).

Az utóbbi intézményesítési kísérletet a nemzetközi jelentőségűvé teendő úgymond nagyvárosainkkal lenne célszerű kezdeni, amelyek gazdasági potenciálja fontos húzóerőt és kisugárzó hatást fejt ki nagyobb vonzáskörzetükre. Tudható, hogy kölcsönösen szoros településközi kapcsolatok a KSH által agglomerációnak és agglomerálódó térségeknek minősített várostérségekben ismerhetők fel, s a Budapesti agglomeráción kívül hat ilyen van (Győri, Miskolci, Pécsi agglomerációk, valamint az Egri, Szombathelyi és a Zalaegerszegi agglomerálódó térségek) hazánkban. Ezek – az egri térséget leszámítva – sok települést vonzanak, 40-60 önkormányzatra terjednek ki.

Tisztában vagyunk vele, hogy ennek a javaslatcsomagnak a hordereje túlmutat az Mötv. szerinti önkormányzati modellen. Mégis azzal zárjuk mondanivalónkat, hogy a közigazgatási struktúráktól a governance irányába történő ismételt elmozdulás tartalékol a hazai viszonyok között olyan erőforrásokat és kapacitásokat, amelyek az állampolgárok és az üzleti szféra szempontjából hatékonyan működő magyar közigazgatás megteremtéséhez szükségesek. Ezekről lemondani pedig pazarlás lenne.

Az előbbiekkal összefüggésben nem vitatható, hogy egy adott térség fejlesztési potenciáljának kiaknázásához szemléletváltásra lenne szükség, a versenyhelyzetnek kooperációval való felváltására, a fragmentált-ság leküzdésére mind a városok egymás közötti, mind vonzáskörzetükhöz fűződő viszonyában.

# FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adam, Brigitte – Göddecke-Stellmann, Jürgen – Heidbrink, Ingo (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 7. 417–430.
- Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. *Politikatudományi Szemle*, XX. évf. 1. sz. 31–48.
- Ágh Attila (2013): Progress Report on the New Member States: Twenty Years of Social and Political Developments. *Together for Europe Series*, No. 17. Budapest, Budapest College of Communication and Business.
- Áldozó Tamás (2016): Javaslat a helyi iparűzési adó megosztására. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 53.
- Allmendinger Phil – Houghton Graham (2010): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, Vol. 41. No. 3. 617–633.
- Allmendinger, Phil – Hauthon, Graham – Knieling Jörg – Othengrafen, Frank eds. (2015): *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*. London and New York, Routledge.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2000): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Hannover, Verlag der ARL.
- Atkinson, Rob – Rossignolo, Cristiana (2008): *The re-creation of the European City: Governance, Territory and Polycentricity*. Amsterdam, Techne Press.
- Bajmócy Zoltán (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. Szeged, JATEpress.
- Bajnai László (2007): *Városfejlesztés*. Budapest, Scolar Kiadó.
- Balázs István (2013): Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky András szerk.: *Közigazgatási jog I. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Complex Kiadó. 43–78.
- Balázs István (2014): Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközrendszere a várospolitikai keretei között. In Hardi T. – Somlyódyné Pfeil Edit szerk.: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztési új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft. 114–135.
- Balázs, István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 2–13.
- Balázs István (2016): A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*. LVII. évf. 2. sz. 16–39.
- Balázs István (2017): Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 225. 3–14.
- Bárány Péter (2015): Szubszidiaritás ma és holnap: régi nehézségek – új lehetőségek. *Külügyi Szemle*, 1–2. 122.
- Barta Attila (2014): Intézményi szociális szolgáltatások. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: *Gyűrűk és sugarak – Mit nyújt egy magyar város*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 137–152.
- Barta Attila (2015): A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 14–20.



- Becker, Julia (2006): Regional Governance in den Metropolregionen Stuttgart und Hannover. In Kleinfeld, Ralf – Plamper, Harald – Huber, Andreas Hrsg.: *Regional Governance Band 1 Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Göttingen, V&R unipress. 155–168.
- Beluszky Pál (1987): *A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete*. Pécs, MTA RKK.  
(MTA Regionális Kutatások Központjának Kutatási Eredményei 8.)
- Beluszky Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Benz, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden, Nomos.
- Bevir, Mark ed. (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE.
- Blotevogel, Hans H. Hrsg. (2002): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Forschungs- und Sitzungsberichte. Hannover, ARL.
- Blunkett, David – Flinders, Matthew – Prosser, Brenton (2016): Devolution, Evolution, Revolution... Democracy? What's Really Happening to English Local Governance? *The Political Quarterly*, Vol. 87. No. 4. 554–564.
- Bodor Ákos – Grünhut Zoltán (2017): A két önkormányzati törvény parlamenti vitája. In Pálné Kovács Ilona szerk.: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs. Dialóg, Campus. 180–199. (Studia Regionum)
- Böhme, Kai – Doucet, Philippe – Komornicki, Tomasz – Zucha, Jacek – Świątek, Dariusz (2011): *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020*. Warsaw, Prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.
- Börzel, Tanja A. – Heard-Lauréote, Karen (2009): Network in EU Multi-Level Governance: Concepts and Contributions. *Journal of Public Policy*, Vol. 29. No. 2. 135-151. [www.jstor.org](http://www.jstor.org) (A letöltés dátuma: 2016. 05. 11.)
- Brenner, Neil. (2003): Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* Vol. 10. No. 4. 297–324.
- Cappellin, Riccardo (1997): Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy. In Danson, Michael. W. ed.: *Regional Governance and Economic Development. European Research in Regional Science 7*. London, Pion Limited. 47–67.
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WGB). (Nachdruck der 1980 Ausgabe 1933.)
- Christensen, Tom – Laegreid, Per (2011): Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management and Post-NPM. *European Political Science Review*, Vol. 3. Issue 1. 126–146.
- CLLD (2018): Guidance for Local Actors on Community-Led Local Development. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- d'Albergo, Ernesto (2010): Urban issues in nation-state agendas. A comparison in Western Europe. *Urban Research and Practice*, Vol. 3. No. 2. [www.eukn.org/E\\_library/Urban\\_Policy/Urban\\_issues\\_in\\_nation\\_state\\_agendas\\_a\\_comparison\\_in\\_Western\\_Europe](http://www.eukn.org/E_library/Urban_Policy/Urban_issues_in_nation_state_agendas_a_comparison_in_Western_Europe) (A letöltés dátuma: 2013. 01. 07.)
- Dafflon, Bernard (2013): Voluntary amalgamation of local governments: Swiss debate in the European context. In Lago-Penas, Santiago – Martínez-Vázquez, Jorge eds.: *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Northampton, Edward Elgar Publishing. 189–220.
- Davoudi, S. – Evans, N. – Governa, F. – Santangelo, M. (2008): Territorial Governance in the Making Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E.* No. 46. 33–52. [www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/677/631](http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/677/631) (A letöltés dátuma: 2011. 04. 10.)



- Denters, Bas (2011): Local Governance. In Bevir, Mark ed.: *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE. 312–329.
- Enroth, Henrik (2011): Policy Network Theory. In Bevir, M. ed.: *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE, 19–35.
- Európa 2020. A Bizottság közleménye. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Európai Bizottság 2010.3.3. Com (2010).
- European Commission Directorate – General Regional Policy. Guidelines for Successful Public - Private Partnerships March 2003.
- European Governance (2001): A White Paper. Commission of the European Communities. Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428 final.
- Faludi, Andreas (2010): Beyond Lisbon: soft European spatial planning. *disP – The Planning Review*, 182. 14–24.
- Faludi, Andreas (2012): Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice* Vol. 13. Issue 2. 197–211. [http://81.47.175.201/flagship/attachments/Multi\\_level\\_Territorial\\_Governance\\_Three\\_Criticisms.pdf](http://81.47.175.201/flagship/attachments/Multi_level_Territorial_Governance_Three_Criticisms.pdf) (A letöltés dátuma: 2016. 07. 15.).
- Faragó László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Faragó László (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, XX. évf. 2. sz. 83–102.
- Fazekas Marianna szerk. (2015): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Fekete Dávid (2018): A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle* 13. évf. 1–3. sz. 94–105. [s://polgariszemle.hu/aktualis-szam/140-regionalis-gazdasag/886-a-modern-varosok-program-elemzesi-lehetosegei](http://polgariszemle.hu/aktualis-szam/140-regionalis-gazdasag/886-a-modern-varosok-program-elemzesi-lehetosegei). (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- Flex, Florian – Greiving, Stefan – Milstein, Alexander – van Gemmeren, Christoph – David, Carl-Heinz (2016): Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisiertes Zentrale-Orte-Konzepts. In Greiving, Stefan – Flex, Florian Hrsg.: *Neuaufstellung des Zentrale-Orte Konzepts in Nordrhein–Westfalen. Arbeitsberichte der ARL No. 17*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, Verlag der ARL. 20–43.
- Frey, René L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8–9. 451–462.
- Frivaldszky János (2012): A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In Szegeti Szabolcs – Frivaldszky János szerk.: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó. 51–103.
- G. Fodor, Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, II. évf. 3. sz. 5–26.
- Gajdusчек György (2009): Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozásban. *Politikatudományi Szemle*, 2. 58–80.
- Gellén Márton (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben: Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.
- Gold IV (2016): *Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-Creating The Urban Future*. The Agenda of Metropolises, Cities and Territories Barcelona, UCLG–CGLU.
- Gore, Tony (2018): Cities and their hinterlands 10 years on: Local and regional governance still under debate. *People, Place and Policy*, Vol. 11. No. 3. 150–164. DOI: 103351/ppp.2017.2566876563

- Greiving, Stefan – Flex, Florian – Terfrüchte, Thomas (2016): Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts. In Greiving, Stefan – Flex, Florian Hrsg.: *Neuaufstellung des Zentrale-Orte Konzepts in Nordrhein–Westfalen. Arbeitsberichte der ARL No. 17.* Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, Verlag der ARL. 113–137.
- Hajdu Zoltán (2003): *Magyarország közigazgatási földrajza.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Hajnal György (2009): Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában. *Politikatudományi Szemle*, XVI. II. évf. 4. sz. 61–81. [http://epa.oszk.hu/02500/02565/00060/pdf/EPA02565\\_poltud\\_szemle\\_2009\\_4\\_061-081.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02565/00060/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2009_4_061-081.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- Hajnal György – Pál Gábor (2013): Some Reflection on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 2. sz. PPKE. 95–106.
- Hajnal György – Vida Sarolta (2017): Az ügynökség-típusú közigazgatási szervezetek populációs dinamikája (1990–2014). *Politikatudományi Szemle* XXVI. évf. 3. sz. 23–53.
- Harrison, John (2012): Life after Regions? The Evolutions of City-regionalism in England. *Regional Studies*. Vol. 46. No. 9. 1243–1260.
- Haughton, Graham – Allmendinger, Phil (2007): Soft places in planning. *Town and Country Planning*, 76. 306–308.
- Hegedűs József – Péteri Gábor (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2. 88–119.
- Herrschel, Tassilo – Newman, Peter (2003): Die governance europäischer Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9–10. 543–555.
- Hertzog, Robert (2018): Inter-municipal Cooperation in France: A Constitutional Reform, New Trends. In Teles, Filipe – Swianiewicz, Pawel eds.: *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance.* Cham Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan. 133–155.
- Hesse, Joachim Jens (2005): *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen.* Zwischenbericht. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. [www.internationales-institut.de/content/publikationen/050905\\_Zwischenbericht\\_FERTIG\\_Endversion.pdfBerlin](http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/050905_Zwischenbericht_FERTIG_Endversion.pdfBerlin) (A letöltés dátuma: 2012. 02. 10.)
- Hoffman István (2016): Hely a társadalom hálózataiban: szociális szolgáltatások. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 325–399.
- Hoffman István (2017): A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 4. sz. 216–224.
- Hope, Kempe Ronald Sr. (2009): Capacity Development for Good Governance in Developing Lessons from the Field. *Development in Practice*, Vol. 19. No. 1. 79–86.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2013): Kiszervezés – visszaszervezés. Változtatások a magyar helyi közszektorban, 2010–12. In Horváth M. T. szerk.: *Kilengések. Közszolgáltatási változások.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 240–247.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. (Közszektor-olvasmányok)
- Hughes, Owen (2010): Does Governance Exist? In Osborn, Stephen P. ed.: *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.* London and New York, Routledge. 87–104.

- Jachtenfuchs, Markus – Kohler-Koch, Beate (2004): Governance in der Europäischen Union. In Benz, Arthur Hrsg.: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. 77–101.
- Jenei György (2009): A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércején: hiányok, okok, megoldási javaslatok. In Verebélyi Imre – Imre Miklós szerk.: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 37–52.
- Jenei György (2016): Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberianus szintézis. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. 42–55.
- Jessop, Bob (2003): Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite, Variety, and Requisite Irony. In: Bang, Henrik Paul ed.: *Governance as Social and Political Communication*. Manchester and New York, Manchester University Press. 101–116.
- Józsa Zoltán (2012): Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 12. sz. 723–735.
- Józsa Zoltán (2015): A területi és a helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. *Pro Publico Bono*, 3. 29–48.
- Kaiser Tamás (2014): Overviewing Multi-level Governance: a Territorial Dimension. In Ágh Attila – Kaiser Tamás – Koller Boglárka eds.: *10 years after. Multi-level governance and differentiated integration in the EU*. Budapest, Blues Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, 81–121.
- Kaiser Tamás (2018): Városrégiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában. In Laki Ildikó – Szabó Tamás szerk.: *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány. 105–132.
- Kaiser, Robert – Prange, Heiko (2002): A new concept of deepening European integration? – The European Research Arena and the emerging role of policy Coordination in a multi-level governance system. *European Integration online papers*, Vol. 6. No. 18. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-18.a.html> (A letöltés dátuma: 2016. 09. 20.)
- Kara Pál – Kilényi Géza – Kökényesi József – Verebélyi Imre (1983): *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Kletzander, Andreas (1995): Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit? Das Beispiel der Stadterneuerung in Nordengland. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, I. 119–135.
- Knieling, Jörg – Fürst, Dietrich – Danielzyk, Rainer (2003): *Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland*. Reihe Regio Spezial, Band 1. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Koliba, Christopher – Meek, Jack W. – Zia, Asim (2011): *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Public Administration and Public Policy 158. Boca Raton: CRC Press (Taylor and Francis Group).
- Korcelli-Olejniczak, Ewa (2008): Functional complementary as basis for inter-metropolitan collaboration and networking: A case study on cultural activities in Berlin and Warsaw. In Leibenath, Markus – Korcelli-Olejniczak, Ewa – Knippschild, Robert eds.: *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development Mind the Gaps!* Berlin-Heidelberg, Springer. 117–132.

- Kovács Éva (2018): Előzetes Kutatási Jelentés. Kutatás I. Önkormányzati horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás. KÖFOP-2.3.4.-VEKOP-15-2016-00002 „Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.”
- KSH (2014): *Agglomerációk, településegységek. Magyarország Településhálózata 1.* Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH (2018): *Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve*, 2018. január 1. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Kuhlmann, Sabine – Wollmann, Helmut (2013): *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in der vergleichende Verwaltungswissenschaft.* Wiesbaden, Springer VS.
- Küpper, Herbert (2009): IX. fejezet. A helyi önkormányzatok. In Jakab András szerk.: *Az Alkotmány Kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó. 1479–1500.
- Lackowska, Marta – Swianiewicz, Pawel (2010): Metropolitan Discourse in Poland and Germany: So Near Yet so Far? In Temmes, Markku – Soós Gábor eds.: *Metropolitan CEE. Big Cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe.* Bratislava, NISPAcee Press. 87–113.
- Lackowska, Marta (2007) Metropolitan Governance in Poland – Voluntary Cooperation Condemned to Failure? In Klausen, Jan Erling – Swianiewicz, Pawel eds.: *Cities in City Regions: Governing the Diversity.* Warsaw, Urban Research Association. 133–157.
- Lago-Penas, Santiago – Martinez-Vazquez, Jorge (2013): *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform.* Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert szerk. (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai III. kötet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Lefèvre, Christian (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 22. No. 1. 9–25.
- Lipce Charta (2007): Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (To be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting to be held in Leipzig on 25 May 2007.)
- Lynn Laurence, E. Jr. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. [https://www.researchgate.net/publication/268398484\\_What\\_Is\\_a\\_Neo-Weberian\\_State\\_Reflections\\_on\\_a\\_Concept\\_and\\_Its\\_Implications](https://www.researchgate.net/publication/268398484_What_Is_a_Neo-Weberian_State_Reflections_on_a_Concept_and_Its_Implications) (A letöltés dátuma: 2013. 05. 03.)
- MacCarthaigh, Mauris – Boyle, Richard (2011): Joined-Up Government in Ireland: From Un-Strategic Choices to Patriotic Imperatives. *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2010.533938. (A letöltés dátuma: 2017. 05. 30.)
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet (2004): Contrasting Visions of *Multi-Level Governance*. In Bache, Ian – Flinders, Matthew eds.: *Multi-Level Governance*, Oxford. Oxford University Press. 15–30.
- Mayntz, Renate (2004): Governance in modernen Staat. In Benz, Arthur Hrsg.: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 65–75.
- Mikula, Lukasz – Kaczmarek, Tomasz (2016): Metropolitan integration in Poland: the case of Poznań Metropolis. *International Planning Studies*, Vol. 22. No. 1. 30–43., DOI: 10.1080/13563475.2016.1256191.
- Mikula, Lukasz (2017): Metropolitan governance in post-socialism: searching for a theoretical framework. „Local Governance in The New Urban Agenda” Annual Conference of IGU Commission Geography of Governance held at the University of Salento in Lecce, October 19-21. 2017.

- Nordregio (Nordic Centre for Spatial Development) (2004): Potentials for Polycentric Development in Europe. Final Report. [www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1\\_revised-full\\_0.pdf](http://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2005. 10. 15.)
- OECD (2015a): *Governing the City*. Paris, OECD Publishing. (Urban Project on Urban Trends and Governments 2014).
- OECD (2015b): Hungary: Towards a Strategic State Approach. *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm> (A letöltés dátuma: 2017. 07. 20.)
- OECD (2017): Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020. *OECD Public Governance Reviews*. Paris, OECD Publishing. [www.oecd.org/hungary/hungary-2017-9789264286535-en.htm](http://www.oecd.org/hungary/hungary-2017-9789264286535-en.htm) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- Orbán Endre (2014): A szubszidiaritás kettős arca. In Kovács Péter szerk.: *Religio et constitutio. Doktorandusz tanulmányok 1*. Budapest, Pázmány Press. 105–112.
- Osborne, David – Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen P. ed (2010): *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York, Routledge.
- Paasi, Ansii (2001): Europe as a social process and discourse. Consideration of place, boundaries and identity. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 8. No. 1. 7–28.
- Pálné Kovács Ilona (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*. 02. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtal-wp/2014\\_02\\_Palme\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtal-wp/2014_02_Palme_Kovacs_Ilona.pdf) (A letöltés dátuma: 2016. 01. 24.)
- Pálné Kovács Ilona szerk. (2017): *A magyar decentralizáció kudarcai nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. (Studia Regionum)
- Parkinson, Michael (2005): Local Strategies in a Global Economy. Lessons from Competitive cities. In *Local Governance and Drivers of Growth*. OECD. 133–172.
- Patyi András (2017): A közigazgatási működés jogi alapjai. *A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Pernthaler, Peter (1986): *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien–New York, Springer Verlag. In Takács Péter (2003) szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános Államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat. 335–384.
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London, Continuum.
- Peters, B. Guy (2011): Institutional Theory. In Bevir, Mark ed. (2011): *The SAGE Handbook of Governance*. London, SAGE. 78–90.
- Postlep, Rolf-Dietrich (2002): Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung. In Blotevogel, Hans H. Hrsg.: *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung Forschungs- und Sitzungsberichte. 37–54.
- Prugberger Tamás (2016): Közigazgatási és közszolgáltatási reform centralizálással és leépítéssel – kritikai vizsgálat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 43–48.
- Pütz, Thomas – Spangenberg, Martin (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? *Informationen zur Raumentwicklung* Nr. 6/7. 337–344.



- Randma-Liiv, Tiina (2008): *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern-Europe*. Paper presented to the First NISPAcee – EGPA Trans-European Dialogue (Tallin).
- Rechnitzer János (2016): *A területi tőke a városfejlődésben. A Győr-kód*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Rhodes, R. A. W. (1996): The New Governance: 'Governing without Government'. *Political Studies*, Vol. 44. No. 4. 652–667.
- Rosta Miklós (2015): *Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata*. ResearchGate. [www.researchgate.net/publication/280683596](http://www.researchgate.net/publication/280683596) (A letöltés dátuma: 2016. 06. 08.)
- SIGMA Papers (1999): European Principles for Public Administration. SIGMA – A joint initiative of the OECD AND THE EUROPEAN UNION, Principally financed by the EUROPEAN UNION'S PHARE PROGRAMME CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Elérhető: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (A letöltés dátuma: 2011. 09. 30.)
- Sisa Krisztina – Veress Attila (2013): Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. *Statistikai Szemle*, 92. évf. 5. sz. 447–473.
- Sybert, Richard (1999): Models of Regional Governance. In Kemp, L. Roger ed.: *Forms of Local Governance: Handbook on City, County & Regional Option*. Jefferson, North Carolina, McFarland Company Inc., Publisher. 172–185.
- Somlyódy Péter (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Somlyódy Péter (2005): A tervszerződés intézménye bevezetésének időszerűségéről és szükségességéről. In *A tervszerződés rendszerének hazai adaptálási lehetőségei*. (Kutatási zárójelentés.) Megbízó: Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal. Témavezető: Somlyódy Péter, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Somlyódy Péter (2008): Települési és körzeti feladatellátás, valamint a közigazgatási középszint problematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján. In Kovács Katalin – Somlyódy Péter szerk.: *Függőben: Közszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság. 97–121. (Közigazgatási olvasmányok)
- Somlyódy Péter (2009): A befejezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái. In Verebélyi Imre – Imre Miklós szerk.: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 122–143.
- Somlyódy Péter (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom*, 25. évf. 3. sz. 27–59.
- Somlyódy Péter szerk. (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó.
- Somlyódy Péter (2014): Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya. *Tér és Társadalom*, 28. évf. 2. sz. 31–44.
- Soós Edit (2010): A szubszidiaritás, mint a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv. In Ferwagner Péter Ákos – Kalmár Zoltán szerk.: *Távolabbra tekintve: Tanulmányok J. Nagy László 65. születésnapjára*. Szeged, University Szeged. 62. 57–72.
- Swingedouw, Erik (1997): Neither Global nor Local: „Glocalization” and the Politics of Scale. In Cox, Kevin R. ed.: *Spaces of Globalization – Reasserting the Power of the Local*. London–New York. 137–166.
- Szabó István (2014): *A mérhetetlen önkormányzati vagyon*. Pécs, IDResearch Kft. (Regionális és Gazdaságtudományi Kismonográfiák)

- Szalkai Gábor (2012): A járások kialakításának módszertani megalapozása. *Területi Statisztika*, 15 (52.) évf. 3. sz. 215–229.
- Szigeti Ernő (2014): Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások. In Horváth M. Tamás szerk.: *Külön utak. Feladatok megoldásai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 255–290.
- Territorial Agenda (2007): Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007.
- Territorial Agenda 2020 (2011): Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions; Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011. Gödöllő, Hungary.
- Tóth Géza (2014) Az agglomerációk, településegységek lehatárolásának eredményei. *Területi Statisztika*, 54. évf. 3. sz. 289–299.
- Tönkő Andrea – Szilágyi János Ede – Hegedűs József (2016): Egy létfontosságú közszolgáltatás: Víziközmű-szolgáltatás. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 39–114.
- Törzsök Erika – Majoros András (2015): *A magyar–szlovák határ mentén létrejött EGTC-k összehasonlító elemzése*. Kutatási jelentés (Scientific Report). Budapest, Civitas Europica Centralis Alapítvány.
- Urban Agenda (2016): *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)
- Verebélyi Imre (2009) Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In Verebélyi Imre – Imre Miklós szerk.: *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 96–121.
- Verebélyi Imre (2010): A közigazgatás és kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. *Jog Állam Politika*, 2. évf. 3. sz. 77–100.
- Walsh, C. – Jacuniak – Suda, M. – Knieling, J. – Othengrafen, F. (2012): Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues. RSA Annual Conference, Delft. [www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf). (A letöltés dátuma: 2012. 09. 06.)
- White Paper on MLG (2009): A Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló fehér könyve. Régiók Bizottsága, 2009. június 17–18.
- Wojtowicz, Dominika (2010): Metropolises and Big Cities as Regions Growth Locomotives: Analysis of Regional Strategies in Poland. In Temmes, Markku – Soós Gábor eds.: *Metropolitan CEE Big cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 179–191.
- Wollmann, Helmut (2012): Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*. Vol. 38. No. 1. 41–70. DOI: 10.1080/03003930.2011.638710.
- Zongor Gábor (2017): Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben. In Pálné Kovács Ilona szerk.: *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 113–126. (Studia Regionum)



# EGYÉB FORRÁSOK

- Önkormányzatok elektronikus hatásköri jegyzéke, 2018. III. negyedév. Kormány, Belügyminisztérium. <https://hirle-vel.egov.hu/2018/10/28/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzeke-2018-harmadik-negyedev/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 02.)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
1990. évi C. törvény a helyi adókról.
1993. évi III. törvény szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.
2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról.
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról. Az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei.
2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról.
2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
- 97/2005. (XII. 25.) Országgyűlési határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról (hatályos 2005. 12. 25 – 2014. 01. 04.).
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Stratégiáról.
- 89/1997. (V. 28.) Korm. rendelet – a Budapesti agglomeráció, valamint a Balaton kiemelt üdülőkörzete lehatárolásáról (hatályon kívül helyezve).
- 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi) kerületi hivatalokról.
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.
- 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról.
- 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról.
- 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról 2014–2020.
- 1268/2016. (VI. 7.) Korm. határozat az országos ipari park koncepcióról.
- 15/1998 (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

14/2018. (VII. 3.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

Az Európa digitális fejlődéséről szóló jelentés (Europe's Digital Progress Report, EDPR) (2017) – Országprofil Magyarország. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/hungary> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 29.)

BÖT (é. n.). <http://budakornyekitarsulas.hu/magunkrol/> A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.

Hírlevél (2016): Hat megyei jogú város és az ELENA-program: együttműködési megállapodást írtak alá az energiahatékonyság javítására. <https://hirlevel.egov.hu/2016/10/22/hat-megyei-jogu-varos-es-az-elena-program-egyuttmukodesi-megallapodast-irtak-ala-az-energiahatekonysag-javitasara/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

Internet és út is kell a munkahelyek felé – mondja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) <https://hirlevel.egov.hu/2018/08/11/internet-es-ut-is-kell-a-munkahelyek-melle-mondja-a-telepulesi-onkormanyzatok-orszagos-szovetsege-toosz/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 04.)

KBC (é. n.) Békés Megyei Települések Fejlesztéséért Nonprofit Kft. <http://kbcnkft.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

Szarka Gábor (2018) Országos Ipari Park Konceptió: együttműködésben az önkormányzatokkal. Befektetés-ösztönzés gazdasági fórum. NIPÜF, Miskolc, 2018. június 7. [https://www.bazpaktum.hu/news\\_files/84\\_0.pdf](https://www.bazpaktum.hu/news_files/84_0.pdf) (Letöltés: 2018. 10. 02.).

# A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerológati Egyetem;  
Államtudományi és Közigazgatási Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Olvasószerekasztó:

Dorogi Katalin

Tördelőszerkastó:

Mikes Vivien

Borító grafikájának terve: Somlyódy Aurél

ISBN 978-963-498-080-3 (PDF)

Az elmúlt két évtizedben a városok és városi térségek kiemelt csomópontjaivá váltak a gazdasági fejlődésnek és a társadalmi interakcióknak, valamint nem kevésbé a területi kohézió megvalósításának. Ennek tükrében a könyv gyorsfelvételen igyekszik az olvasó felé tárni azt az aktuális közjogi és közigazgatási keretrendszert, amelyben a magyar városoknak integratív funkciójukat be kell tölteniük, s amelynek közepette kormányzási szereplőként kell viselkedniük. A jelen kötet alapjául szolgáló kutatás célja az volt, hogy monitorozza és értékelje a magyar nagy- és középvárosok közszolgáltató és térszervező funkcióit, az általuk jellemzően megvalósított feladatokat és a feladatellátás szervezetrendszerét, továbbá az egyes önkormányzati egységeket összekapcsoló együttműködési struktúrákat. A könyv e fókuszpontokat megkísérli egy tágabb, elméleti dimenzióba helyezni, miáltal a közpolitika-alkotás, a területi kormányzás és a tervezés kérdéseit feszegeti nemzetközi kitekintéssel.

Somlyódyné Pfeil Edit egyetemi tanár, jogász. Kutatási tapasztalatait a területi tudományok hazai vezető kutatóintézetében, az MTA Regionális Kutatások Központjában szerezte. Phd-értekezését a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolájában védte meg. Az ezredfordulón bekapcsolódott a felsőoktatásba, jelenleg a Széchenyi István Egyetem oktatója, ahol a Közzszolgálati szak szakfelelőse volt, 2018 óta a SZE Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskolájának tőrzstagja. Az önkormányzati integráció, a várospolitika és a területi tervezés, valamint a közzszolgálatok szervezése témakörben számos publikáció szerzője.

