

Tartalomjegyzék

Tanulmány

<i>Rácz Szilárd: A várossá nyilvánítás aktuális kérdéseirés folyamata a hetvenes évektől napjainkig</i>	3
<i>Szabó Szabolcs: Közlekedési eredetű konfliktusok a budapesti agglomerációban</i>	20

Civil társadalom

<i>Balcsók István – Nagyné Demeter Dóra: A „zöldenergia” téma margójára: empirikus kutatások eredményei a mátészalkai térségben</i>	44
---	----

Kitekintés

<i>Nemes-Nagy Anna: Regionális Politika az Egyesült Királyságban</i>	60
--	----

Esszé

<i>Aczél Gábor: Aranyozott gyepő a sötét lovon</i>	
<i>Pálné Kovács Ilona új könyve – Helyi kormányzás Magyarországon</i>	67

Megyei önkormányzatok

<i>Újabb befektetésekre volna szükség Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is</i>	78
--	----

E számunk szerzői

Abonyiné Palotás Jolán, egyetemi docens, Dunaújvárosi Főiskola, Aczél Gábor, újságíró, önkormányzati szakíró, az Önkormányzat főszerkesztője, Budapest, Balcsók István és Nagyné Demeter Dóra, tudományos kutatók, MTA RKK, ATI, Debrecen, Nemes-Nagy Anna, geográfus, Budapest, Rácz Szilárd, tudományos segédmunkatárs, MTA–ELTE Atelier, Európai Historiográfia és Társadalomtudományok kutatócsoport, MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Szabó Szabolcs, tanársegéd, ELTE TTK Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék

Tanulmány

A várossá nyilvánítás aktuális kérdései és folyamata a hetvenes évektől napjainkig

A várossá nyilvánítással kapcsolatban költői kérdésként felmerül, szükség van-e egyáltalán a falvak és városok jogi alapon történő megkülönböztetésére, több európai országban ugyanis a város önkormányzattal rendelkező urbanizált települést jelent, nem jogi, hanem statisztikai kategória. Az 1990. évi LXV. helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján minden települési önkormányzat (város¹ és község) egyenlő, jogaik tulajdonképpen azonosak. Napjainkban a városi cím birtoklása tehát nem jelent alá-fölé rendeltséget falu és város viszonyában, gyakorlatilag közvetlen anyagi előnnyel sem jár.

Miért indokolt mégis a jogállásbeli megkülönböztetés? Hazánkban ez történelmi gyökerekből fakad. A városi cím minden korban a települési fejlettség magasabb formáját volt hivatott jelképezni, mindenkor komoly jelentősége volt, kiváltképpen korábban, amikor számos politikai, gazdasági és társadalmi privilégiummal is együtt járt. Ezért presztízs kérdés ma is a városi jogállás a településeknek, lakóiknak és képviselő testületeiknek. Emiatt tartom indokoltnak az eltérő jogállást. Az emberek nem értenék meg, nem fogadnák el a városi rang megszűnését. Más kérdés, hogy az új városok lakói gyakran nem érzik magukat városi lakosoknak, hiszen sokan várják, hogy a városi címmel valami hozadék is jár, megszűnnek problémák, esetleg dinamikusabban fejlődik a település, mégsem történik semmi. A központi akarat vagy segítség ellenére a városi rang megkérdőjeleződik az emberekben, a cím értéktartalma eltűnik, a helyére viszont nem lép más. A szemlé-

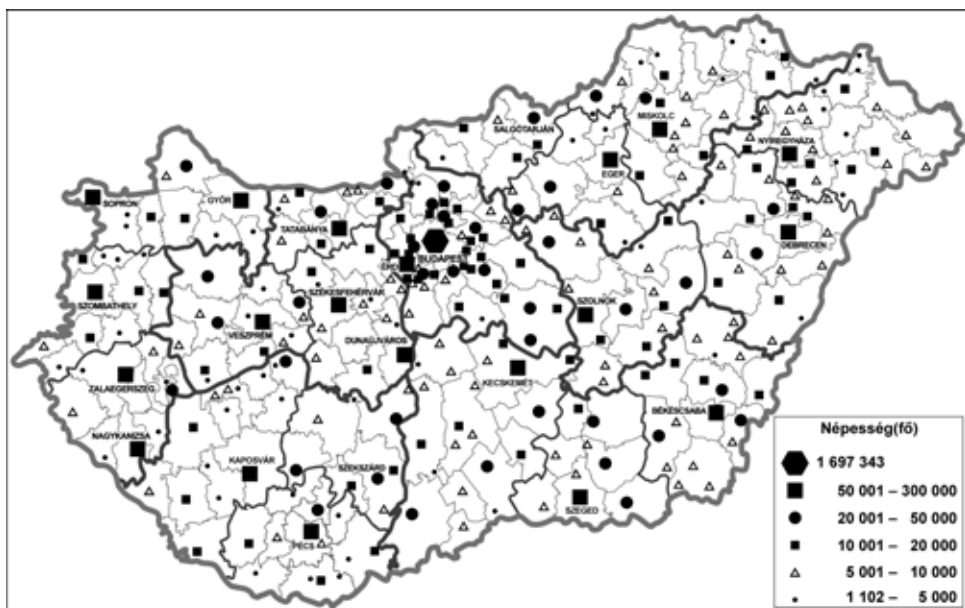
let változatlan, akkor is, ha az érték kiüresedett.

A városi jogállás megszerzésének gazdasági vetülete

Az önkormányzati bevételek szabályozása

A rendszerváltozás óta a települések az *átengedett bevételek* növekvő részét kapják normatív támogatásra – amit csak kötött célokra használhatnak fel –, ezért az önkormányzatok gazdasági mozgásterére egyre inkább szűkül. Ellenben a területi kiegyenlítő mechanizmusok hatékonyabban működnek, a szabályozott források között a legnagyobb mértékben az szja-kiegészítés összege nőtt, míg a területfejlesztési tanácsok közreműködésével további fejlesztési forrásokat megszerzésére nyílt lehetőség (*Kusztosné* 2004). Ugyanakkor mind

1. ábra A magyar városhálózat, 2008. július 1.



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

szélesebb körben érvényesül az az alapelv, mely szerint a *nagyobb* teljesítőképességű *önkormányzatok* több feladattal bízhatók meg (pl. az építés- vagy a gyámügyi szabályozás változtatásával). Ezzel azonban tovább mélyül az önkormányzati feladatok és a rendelkezésre álló források közötti feszültség. A helyi önkormányzati *pénzügyi szabályozás jellemzői*: a normativitás, a feladatarányosság, a szolidaritás, a társulások feladatmegoldás ösztönzése és a területi kiegyenlítés.

Az önkormányzatok *saját bevételeinek súlya* a lakosságszámmal (településhierarchiában elfoglalt pozícióval) egyenesen arányos. Az összes saját bevételen belül az önkormányzatiság kifejezője a helyi adó, ez azonban a községeknél csupán negyedakkora tételt képvisel,

mint a városok átlagában. Fontos, hogy az átengedett szja a községek költségvetési forrásainak kb. ötödét, míg a városok forrásainak csupán nyolcadát jelenti. Ebben különösebb önkormányzati érdekelttség nem jelenik meg, hiszen a szétosztás alapelvei vagy az ellátottak, vagy a lakosság száma.

Az szja mértéke és összes bevételen belüli aránya településenként eltérő, de általában a nagyobb lakosságszámú, urbanizáltabb településeken magasabb. A településhálózattal összefüggésben ezért *regionális eltérések* jelentkeznek, pl. az agglomerációk és az aprófalvas vidékek között. Az szja lényegében a *városok számára kedvező* bevétel, amely fejlett ipari területeken jelentős. A város-község szja különbözőségének aránytalansága a jövedelemadó rendszerből kö-

vetkezik (östermelők szja mentessége). A községi önkormányzatok esetében az szja költségvetési aránya alacsonyabb, mint a városokban (*Lados* 1998).

A forrásorientált pénzügyi rendszer sajátossága, hogy a megosztott szja és a normatív módon elosztott források egymás komplementerei, mivel a központban maradó szja tulajdonképpen a normatív támogatás finanszírozási alapja. A normatíva rendszer viszont a (középszintű) feladatokra koncentrál, így érthetően a városokat érinti. Természetesen több olyan támogatás is létezik, amely az önkormányzatok közötti kiegyenlítődést szolgálja, ezek azonban elapróztak, sőt pl. a községek általános támogatása két éve megszűnt.

A városok térségi szerepkörének gazdálkodási összefüggései

Az urbanizáció és a globalizáció (*Enyedi* 2003) előrehaladtával megjelentek az önkormányzatok gazdálkodását érintő *agglomerációs problémák*. Ennek szakirodalma egyre bővül, Magyarországon erre tipikus példa a főváros és agglomerációjának (közigazgatási, közlekedési, környezetgazdálkodási stb.) rendszerszervezési és -tervezési inkonzisztenciája. Ugyanez „kicsiben” így működik azokban a városi térségekben is, amelyek szintén eljutottak az urbanizációs ciklus magasabb szintjére (szuburbanizáció, rurbanizáció). A gazdálkodást érintő alapvető gond az, hogy a központban (városban) kerül elfogyasztásra a magasabb szintű szol-

gáltatás, ezt azonban közszolgáltatások (pl. oktatás, infrastruktúra) esetében a város „fizeti” és mivel a funkció nincs egészében megtámogatva (visszaosztva) központilag, valamiből pótolni kell. A finanszírozás alapját (az iparüzési adót, ill. szja-t) viszont a gazdasági, illetve a lakossági szuburbanizáció jelentősen csökkenti, vagy ha másképpen értelmezzük, átcsoportosítja a térségen belül. Ez konfliktust szül a központ és vonzáskörzete települései között. A megoldás a következőkben felvázolt társulási forma, mely már hosszabb ideje kormányzati célként deklarálódott és támogatási oldalról elindulva jelentős sikereket ért el pl. a kistérségi feladattársulásoknál.

A társulás

A kormányzat szükségesnek tartotta, hogy pénzügyi és jogi eszközökkel is *ösztönözzék az önkormányzatok társulásait*, a közös feladatellátást és beruházást. Kötelezővé – alkotmányossági okból kifolyólag – nem teheték a társulást, de az együttműködést a pénzügyi szabályozók preferálása is kellően elősegítette. Így például kiemelt támogatásban részesülnek a körjegyzőségek, illetve a címzett és céltámogatások odaítélésekor a közösen megvalósítandó beruházással pályázó önkormányzatok nagyobb összegre számíthatnak. Emellett megszületett a társulási törvény, amely az együttműködés speciális szabályait rögzíti.

Az 1990-től működő forrásszabályozás, valamint az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere tehát alapvetően nem változott. A korábbiak-

nál komplexebbé és vélhetően hatékonyabbá válik a társulások feladatellátás ösztönzése azáltal, hogy az „önhikivel” való harmonizáció révén ösztönző elemek is beépülnek.

Új városok és az ÖNHIKI

Amennyiben összevetjük a 2007. évben önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (önhikis) önkormányzatok listájával (PM 2007a; 2007b) az 1991. január elseje után városrá címmel felruháztak névsorát, lesújtó, de várakozásainknak megfelelő eredményt kapunk. 2007-ben városaink egyharmada – 89 a 298-ból – ugyanis önhikis volt, igaz általában ez inkább a kisebbekre – 10000 fő alattiakra – jellemző, bár akadt 20000 lakos feletti is a lajstromban. Tavaly a 134 új város 46 tagja a normatívan képződő forrásokon túl a saját források maximális feltárására és a kiadások lehetséges csökkentésére tett intézkedések mellett sem volt képes a kötelező önkormányzati feladatok ellátására. E mögött számos tényező állhat, pl. feladat túlterheltség, erőn felüli vállalás, esetleg „megéri”. Mivel a mélyebb tartalom feltárása nem célom, általánosságban kijelenthető, hogy mint sok minden, ez is önkormányzati rendszerünk működéséből (szabályozás, koordináció, fejlődés) következik.

Szja-kiegészítés

Az önkormányzatok költségvetési bevételeinek egyik – a központi költségvetési támogatások – csoportjába tartozó

szja-kiegészítés településkategóriánként differenciáltan kerül elosztásra. Az szja-kiegészítés mértékét az APEH adatai alapján adóerő-képességgel számolták ki és határozták meg az állami költségvetésben. Az szja-kiegészítési mechanizmusban a települési önkormányzatok kilenczede érintett.

A helyi önkormányzatokat összesen a személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg. A (tárgyétet megelőző 2. évet érintő) személyi jövedelemadó meghatározott hányadát – adott év költségvetési törvénye és az Áht. alapján – a központi költségvetés engedi át, ez a helyben képződő szja direkt része. Azoknál a települési önkormányzatoknál, amelyeknél az e szerinti személyi jövedelemadó-bevétel és az adott költségvetési évben a települési önkormányzat iparüzési adóelőlegét meghatározó adóalap 1,4%-a – a tárgyétet megelőző év január 1-jei lakosságszámra – együttesen számított egy főre jutó összege nem éri el a településkategóriára (1. táblázat) jutó összeget, a bevétel e szintig kiegészül.

Ha ezt a mértéket egy önkormányzat túllépi, sávosan progresszív módon visszafizetésre kényszerül. Ha a településen iparüzési adót nem vetettek ki, az adóerő-képesség megegyezik az adott népességszám szerinti kategóriába eső önkormányzatok adóerő-képességének számított átlagával.

Az egyszerűség kedvéért feltételezzük, hogy a kérdéses település rendelkezik hatályos iparüzési adóról szóló rendelettel. Amennyiben lakossága 500 és 2000 fő közé esik (pl. Visegrád, Zalakaros, Óriszentpéter és Pálháza ese-

tében) a *községi jogálláshoz képest a városi cím* +2450 forintot jelent lakosonként, ez pedig nem jelentéktelen. Persze ne felejtjük el, a városi jogállással valamilyen központi funkció is jár, ez pedig növekvő feladatokat jelent, amelyet azonban a központi költségvetés nem dotál egészében, így a többletbevételekből talán finanszírozható egy kisebb funkció. 2000–10000 fő között ez a „*többlet*” valamivel kevesebb, 2250 Ft/fő. 10000 lakosnál népesebb településre – ez 1–2 nagyközséget érint – 3730 Ft/fő.

1. táblázat A jövedelemkülönbségek mérséklésénél településnagyság szerint figyelembe veendő lakosonkénti értékhatár 2008-ban (Ft)

község 500 főig	36 203
község 501–2000 főig	36 300
község 2000 fő felett	36 500
város 10 000 főig	38 750
város 10 000 fő felett	40 230
megyei jogú város	42 385
főváros (kerületekkel együtt)	46 525

Forrás: A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény

Városodás és városiasodás

A magyar városhálózat kiépültnek tekinthető, a városiányos térségek gyakorlatilag elfogytak, néhány határ menti mikrotérségtől eltekintve, *a várospiramis elérte „optimális” méretét, sőt az elmúlt évtizedben túl is lépett azon* (Beluszky 1999, Beluszky–Győri 2006a, Szigeti 1997). Városhálózatunk térbeli konfigurációja kifejezetten szabályos – a

nyolcvanas évek városiányos térségeiben történt városi rangra emeléseknek köszönhetően, bár a kilencvenes évektől ismét a véletlenszerűség irányába mozdult el a térszerkezet. Nemes Nagy József megállapítása szerint a 25 ezres lélekszámnál népesebb települések (számuk jelenleg 48) adják városhálózatunk spontán, véletlenszerű vázszerkezetét. Érdekes az egybeesés, hogy a népességszám szerinti vizsgálatban kapott minimum (vagyis a szabályosságtól legtávolabb lévő adat) az ötvenedik város körül van, ami éppen megegyezik az 1945-ös városszámmal. Ha ezt a városszámot nem is minősíthetjük „optimálisnak”, de a művi (nevezhetjük tudatosnak is) beavatkozás előtti településhálózati központváznak mindenképp (Nemes Nagy 1998, 195–197).

Magyarországon *minden korban a változó jogokkal és kötelezettségekkel, különböző előnyökkel járó városi jogállás megszerzését eltérő szigorúságú, deklarált vagy nem kinyilatkoztatott feltételekhez kötötték, amit az adott korok társadalmi-gazdasági viszonyait tükröző politikai érdekek határoztak meg.* Az 1971-es OTK alapján 1974-ben állapították meg a várossá nyilvánítás kritériumait, amelyeket 1983-ban felülvizsgáltak. Az irányelv mellékletében közölt, a KSH által hitelesített városi színvonalat minősítő, kisvárosi átlaggal összehasonlítást lehetővé tévő statisztikai adatok mindenre kiterjedtek (Szigeti 2002). Ez a nem kívánatos túlszabályozottság vezetett ahhoz, hogy az 1990. évi önkormányzati törvényben a várossá nyilvánítás feltételeit pontosan nem rö-

2. ábra A magyar városhálózat kiteljesedése



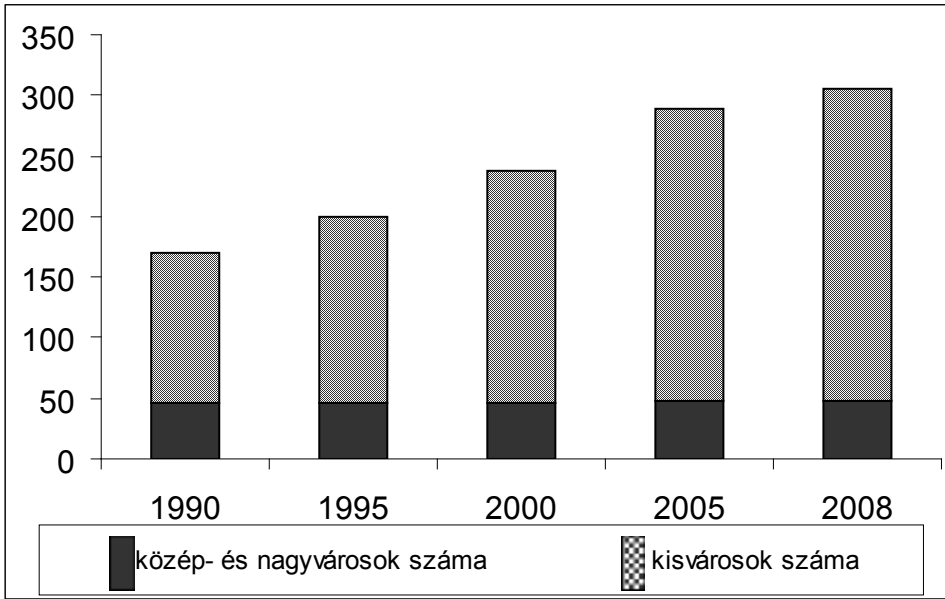
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

zítotték (ld. 59. és 94. § b. pontja). Pedig a „túlszabályozottság” ellenére már a 80-as években igen megszorodott a városok száma, amit a korábban sem túl szigorú követelményrendszer fellazulása, a 90-es dereguláció tovább fűtött. A kilencvenes évek végéig csak a Belügyminisztérium 1992-es elvi állásfoglalása jelezte a korrekció igényét, érdemi változást nem okozott az 1994-es Ötv. módosítása sem, amely szerint 1995-től csak nagyközség pályázhat városi címre. A városi „rang” bizonyos leértékelődése fokozatosan ment végbe a tömeges várossá nyilvánításokkal, a „faluvárosok” megjelenésével. A városiasodási folyamatot sokáig megkésve követte a városodási szint², ez a kilencvenes évek közepe táján megfordult, a mennyiségi növekedést azonban nem kísérte minő-

ségi javulás. 70–80 várossá vált településen máig kiépületlenek egyes urbánus létfeltételek és funkciók, a szakirodalom emiatt számos találó kifejezéssel illeti ezeket a településeket: „ceremoniális városok”, „faluvárosok”, „kinevezett városok”, „alig városok”, „városi funkció nélküli városok” stb. (Hajdú Z., Beluszky P., Győri R., Szigeti E. nyomán). Mivel a közép- és nagyvárosok száma 47–48 körül stabilizálódott, lakosságuk pedig két évtizede csökken a kisvárosok és a falvak javára (ld. új urbanizációs ciklus – *Enyedi* 1988), a 20 ezer főnél kisebb lakosságú városok aránya egyre növekvő súlyt képvisel (3. és 4. ábra).

Az új évezredre tehát felhígult a magyar városrendszer, amiben – úgy gondolom – nagyrészt az is közrejátszott, hogy a ’71-es OTK óta nem működik össze-

3. ábra A kisvárosok növekvő súlya a városállományon belül, a rendszerváltás után (db)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

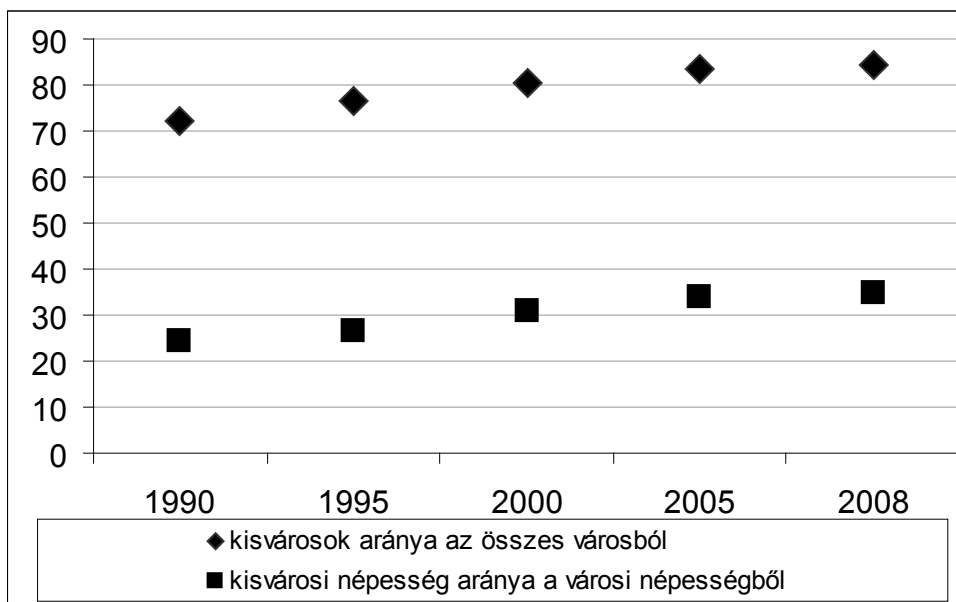
hangolt nemzeti szintű városfejlesztés. Késlekedésünk nemzetközi pozícióvesztéssel jár, hiszen a népesség és a gazdaság területi szerkezete, a *városhálózat az egyik legfontosabb* és leghosszabb távon alakítható *versenyt befolyásoló tényező*. Keleti szomszédunk például már 2001-ben törvényben rendezte Románia településhálózat-fejlesztési stratégiáját (Benedek 2006).

A folyamat napjainkban is tart és valószínűsíthető, hogy ebben az évtizedben nem történik trendváltás, hiszen a várossá nyilvánítás politikai szempontok által motivált. Az ok pedig igen egyszerű, ezek a döntések tulajdonképpen semmilyen kiadást sem jelentenek a kormánzatnak, a közhangulatot és a helyi politikai erőket viszont kedvező

irányban befolyásolják. Emiatt minden kormányciklusban³ előszeretettel éltek is vele (zárójelben a városszám gyarapodása): 1990–94 (28), 1994–98 (24), 1998–2002 (34), 2002–06 (37), 2006–08 (17).

Az adatok arra engednek következtetni, hogy a régen várt törvényi szabályozás megtestesülése (1999. évi *XLI. törvény a területszervezési eljárásról 15–17. §*) sem fogta vissza a politikai és egyes esetekben kifejezetten szubjektív elhatározásokat. A jogszabály pedig elég precízen megfogalmazza, milyen dimenziókban kell bemutatni a nagyközség fejlettségét és térségi szerepét. Pontos küszöbértékeket nem közöl, nem is teheti egy olyan országban, ahol a ritkább településhálózatú, nagyfalvas (tipikusan

4. ábra A kisvárosi népesség aránya a városállományon belül, a rendszerváltozás után (%)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

alföldi) térségek, a fővárosi agglomeráció (fél)autark alvótelepülései és a sűrű, aprófalvas (dunántúli) megyék egyaránt megtalálhatóak. Nem látok módot arra, hogy ezeket a térségi sajátosságokat valamilyen általánosabb formában bevigyük a szabályozásba, így viszont ismét a szubjektivitás irányába mozgunk, hisz a fejlettség és a térségi szerep teljesen relatív, vagyis indokolható marad. Mivel a 10 ezer fő feletti nagyközségek szinte kivétel nélkül városok lettek, a *sor érezhetően a (leg)kisebbségekkel folytatódik.*

Jelenlegi 306 városunk több mint felében (53,92%) a lakosság száma 10 ezer fő alatt van, 65-öt közülük 5 ezer főnél kevesebben lakják és 4 állandó népessége a 2000 főt sem éri el (KSH 2006b). Tény, hogy aprófalvas térségben

a kisvárosok szerepe megnövekedett, az urbanizáció – más felfogásban a fejlettség, az innováció – magterületét alkotva a falvak és a közép-, illetve nagyvárosok közti közvetítő szerep hárul rájuk. Ehhez azonban nem elegendő a jogi várossá tétel, a középfokú funkciók megerősítését központilag kell támogatni, ha csakugyan releváns az új városok térségi szerepe.

Felmerül, hogy milyen szempontok alapján lehet egy települést várossá⁴ minősíteni? A *város fogalma és tartalma állandó vitatéma* a különböző tudományágak képviselői között. A jogászok, közigazgatással foglalkozók szerint az a település város, amelyik rendelkezik városi címmel. A statisztikusok bizonyos lakosságszámhoz kötik a városi rangot.

Az építészek a megfelelő beépítettséget, a horizontális zártságot és a vertikális szintek számát hangsúlyozzák. A szociológusokat az a társadalmi minőség érdekli, amit egy-egy település a benne lakók számára jelent. A településföldrajz a funkciók oldaláról közelít.

Funkcionális megközelítésben városi rangot az a település kaphat, amely az alapfunkciókon túl központi funkciókat is ellát. Alapfunkcióknak azokat a feladatköröket nevezik, melyekre a település lakóinak a mindennapi megélhetés során szükségük van. A központi funkciók olyan magasabb szintű, ritkán jelentkező feladatkörök, amelyek a szükségletek egy adott minőségi színvonalon történő kielégítésére szolgálnak. Azokat a településeket, amelyek központi funkciókkal rendelkeznek és így vonzáskörzetük alakult ki, városoknak nevezi a földrajztudomány (*Csapó-Kocsis 1997*).

A városi funkciók vizsgálatára a városok településhálózatban betöltött szerepének vizsgálatakor kerül sor, a hierarchiában betöltött pozíció (vagyis a központosultság) a funkciók minőségi és mennyiségi kombinációjától függ. A városi funkciók közé a „nem mindnapos” igényeket kielégítő intézményeket és tevékenységeket soroljuk (*Beluszky 1967*). A hierarchikus szintet értelmezhetjük a funkciók abszolút értékei alapján, de tehetjük a vidéknek nyújtott szolgáltatások alapján is, ezt nevezzük jelentőség-többletnek (vagy érték-többletnek Christaller után).

Hazánk kétségkívül „legsajátosabb” városai azok, amelyeknél a vidék-központ arány értéke negatív, vagyis nincs

kimutatható vonzáskörzetük. Számuk mintegy 156. A Beluszky Pál és Győri Róbert által 2006-ban elvégzett hierarchiavizsgálat összesen 122 városban mutatott ki legalább „részleges” kisvárosi funkciókat, további kb. 70–80 településen pedig néhány „városi” intézményt. Csoportjukat két részre bonthatjuk: ahol a vidék-központ arány értéke -10 és -50% közé esik (87 város), ott a település lakosságának jó része helyben veheti igénybe a (kis)városi szolgáltatásokat, más település vonzáskörzetéhez sorolásuk nem indokolt. Ahol viszont a hányados értéke -50% alatti (69 település) már nemigen beszélhetünk városról (*Beluszky-Győri 2006a*).

A várossá nyilvánítás változó szempontrendszer

A városi jogállás megszerzéséhez – a vizsgált 1971–2008 közötti időszakban – mindenkor párosult bizonyos kritériumrendszer. Ennek írásban rögzített formáit összegyűjtve és megvizsgálva az alábbi észrevételek fogalmazódtak meg.

Kronológiai sorrendben haladva, és jelentősége miatt is az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiótól kell kiindulnunk, hiszen ez befolyásolta leginkább – a 80-as évek közepéig – a városodási folyamatot. A településfejlesztés ebben inkább szlogenszerűen jelent meg, hiszen a fejlesztési források szélsőséges koncentrációja miatt sokkal helyénvalóbb városfejlesztésről beszélni (*Beluszky-Győri 2006a*). Az OTK szakmailag vitathatatlan érdeme volt,

hogy a célszerűség és a gazdaságosság előtérbe kerülésével hosszútávon kívánta megalapozni a településhálózat kiépülését. Az adott társadalmi-politika viszonyoknak megfelelően erőteljes homogenizálási irányultsága volt, ezzel azonban hozzájárult a települések egységiségének, speciális vonásainak elhalványulásához. A települések fejlesztési lehetőségei az országos szerveknél dőltek el, a helyi társadalomnak pedig csekély volt az érdekérvényesítési lehetősége. A fejlesztések (funkciók) településhierarchia mentén történő elosztása tagolttá (polarizálttá) tette a magyar településrendszert, jelentősen befolyásolva az urbanizáció ciklusát. Emellett fő hibája – szerintem – az a máig fellelhető téves nézet volt (vö. napjaink pólus programjaival), hogy a központok (városok) fejlesztésével automatikusan megoldódnak a térségük gondjai is.

Furcsa módon, három és fél évtized távlatából úgy tűnik, a sokat vitatott és kritizált OTK-t „újra felfedeztük”. Az utóbbi évtizedben – természetesen az 1971-es magyar koncepciótól függetlenül – ugyanis előtérbe került az Európai Unió fejlesztéspolitikájában az a „retro” szemlélet (Faragó 2006, Rechnitzer 2007), amely a településeket – konkrétan a nagyvárosokat – osztályba sorolja (MEGA tipológia³) és ha közvetve is, de tulajdonképpen forrásokat rendel ehhez a hierarchiához. Az újra felfedezést azért hangsúlyoznám ki, mert míg a 90-es években az Unió területpolitikájában egyre erősödött a városfejlesztési politika, addig a rendszerváltozástól kezdődően hazánkban tudatosan nem létezik

városhálózat-fejlesztési politika. Tudatosan, hiszen a hierarchiatagadó, atomizált önkormányzati struktúra, a minden település önkormányzat (vagyis egyenlő) axióma egyik káros következménye ez is, úgy, mint a területi (középszintű) irányítás elgyengítése, a településmérettől független funkciók stb. (Pálné 1999). A józan belátás és az európai trendek⁶ hatására 2006-tól már formálódik egy policentrikus városfejlesztési koncepció (településhálózat-fejlesztési koncepció), ennek alapfeltétele volt az új – területi/regionális és településhálózati szempontokat is együtt kezelő – Országos Területfejlesztési Koncepció 2005. évi elfogadása, valamint az Önkormányzati- és Területfejlesztési Minisztérium 2006. évi megszervezése – ahol rövid időre ismét egyesülhetett a település- és a területfejlesztés irányítása.

Visszatérve az 1970-es évekhez, a városi címre benyújtott javaslatok jogalapját az első tanácstörvény végrehajtása tárgyában kiadott *11/1971. sz. Korm. rendelet* 13. § (1) bekezdése teremtette meg: „Nagyközség várossá nyilvánítását kezdeményezheti a nagyközség tanácsa, ha a község gazdasági élete jelentősen fejlődik és a községben olyan kereskedelmi, művelődésügyi, egészségügyi intézmények vannak, amelyek szervező, ellátó tevékenysége a környékre is kiterjed, továbbá lakosságának száma és foglalkoztatási összetétele, belterületének beépültsége és közműveinek színvonala is a városokra jellemzően alakult ki”. A jogszabály a korhoz képest modernnek tekinthető, keretjelleggel, de az Ötv. idevágó szakaszához

(59. §) képest részletesen szól. Habár az elbírálás szempontjainak írásos rögzítésére 3 évet kellett várni, ez idő alatt 7 nagyközség emelkedett teljes joggal városi rangra, ami azt mutatta, hogy az irányelvek deklarátlanlanságuk ellenére megfelelőek voltak. A nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről szóló *23/1974. ÉVM–MTTH együttes közlemény* a városok legfontosabb funkcióira (központi szerepkör, helyi ellátottság) kellően rátapint, bár egyes kritériumok nehezen értelmezhetők, vagy tarthatók be, míg néhány esetben felmerül az adathiány miatti ellenőrizhetetlenség. Az OTK besorolásán alapuló (középfokú, ill. részleges középfokú központok városodását „támogató”) szempontrendszer vitatható pontjait az alábbiak: a műszaki infrastruktúra minimumkövetelményei túlrészletezettek és egyes esetekben kevésbé relevánsak, hisz igen dinamikus időszaka ez a vonalas infrastruktúra kiépítésének, sokkal fontosabb lett volna inkább a városi átlaghoz viszonyítani. A gazdasági minimum funkció meghatározását – talán az adatok elérhetősége vagy a szocialista gazdaság működése miatt – igen egyszerűen tudta le a jogalkotó, kizárólag a vonzaskörzetből ingázó foglalkoztatottak számával kívánta mérni. Ez önmagában nem reprezentálhat városi szerepkört, hisz egy ÁG, vagy TSZ is jelentős foglalkoztató volt, jellemzően mégsem mondható kifejezett városi szereplőknek. Hiányolom az olyan, könnyen számszerűsíthető funkciókat, mint az állami nagyvállalatok telephelyei, bankfiók, takarékpénztár, nagykereske-

delemi egységek stb. Az igazgatás, oktatás, egészségügy, közművelődés területén csak kisebb korrekciókat javasoltak a kritikusabb szakemberek. Kuriózum a közlemény 3. §-a, amely a nagyváros agglomerációs övezetében fekvő nagyközségre eltérő, egy kivételtől eltekintve rendre szigorúbb küszöbszámokat határozott meg, nagy valószínűséggel a főváros körüli urbanizáció mennyiségi oldalának kezelésére. Fontosnak tartom Valér Éva felvetését, hogy mérlegelésre mindenképpen szükség van, a kritériumrendszerben nem szereplő létesítményeket is figyelembe kellett volna venni, vagyis felül kellett volna vizsgálni azt a törekvést, hogy csak olyan tényezők esnek számításba, amelyeket minden várossá fejlődő nagyközség előbb-utóbb maradéktalanul teljesíteni fog (*Valér 1980*). A települések egyedisége tehát igen csekély fontossággal bírt, az OTK-hoz és az évtizedhez hasonlóan.

A településhálózat továbbfejlesztését az MSZMP KB gazdaságpolitikai osztálya kezdeményezte 1982-ben, ennek irányítására koordinációs bizottságot⁷ hoztak létre. Kisebb finomításokkal, az 1983-ban megjelent párthatározat alapján készült a 83-as irányelv (*7010/1983 ÉVM irányelv*) és a 85-ös országgyűlési határozat (*VÁTI 1985*) is. A fejlesztés, „az ország térszerkezetének decentralizálása” kisvárosok létrehozását kívánta meg. A városi jogállás deklaráltnan kötelezettséget jelentett, az új városnak el kellett látnia vonzaskörzetét. A várossá nyilvánítás 1974-ben szabályozott követelményeit meghaladta a kor, az új irányelv egyrészt a régi hibáit kívánta

kiküszöbölni leginkább a merev mennyiségi kritériumok mellőzésével, másrészt figyelembe vette az új közigazgatási beosztást, a városkörnyéki igazgatást⁸. Ekkor lett 46 olyan település körzetközpont, amely még nem rendelkezett városi címmel, így ezeket városi ranggal ruházták fel és városi jogú nagyközség nevet kaptak. A település és a tanácsának „rangja” elvált egymástól, ez a megoldás a „fából vaskarika tipikus esete” volt (Fekete–Rózsa 1988). A párthatározat kimondta, hogy ezek a nagyközségek 5 éven belül legyenek városok, 1989-ig ez kivétel nélkül meg is valósult, ez volt a 80-as évtizedben végbement tömegesen tekinthető várossá nyilvánítások oka. Az irányelv továbbra is a vonzaskörzetet tekintette legfontosabb tényezőnek, de lehetővé tette, „hogy egy-egy kiemelkedő, sajátos szerepet betöltő nagyközség vonzaskörzeti funkció nélkül is várossá válhasson”. Az elbírálás során számos nehezen vagy egyáltalán nem mérhető tényezőt is figyelembe vettek (kinézet, történelmi múlt, rendezési terv, lakosság településfejlesztési aktivitása) a vonzaskörzetben betöltött gazdasági, igazgatási, ellátási szerep mellett. Az ellátottságot a hasonló nagyságrendű városokéhoz viszonyították. A pályázati rendszer bevezetésének oka, hogy akkoriban kezdett az élet más területein is megjelenni a pályáztatás módszere, ez azonban nem feltétlenül jelentett demokratikusabb eljárást (Fekete–Rózsa 1988). A „puha tényezők” fontosságának növekedésére utal, hogy „a pályázatok elbírálása a térségi sajátosságok figyelembevételével történik”. Ez tág lehető-

séget biztosított a várossá nyilvánításra, szubjektív szempontok érvényesülésére, amely egyre növekvő mértékben csökkentette a városi színvonalat. Az irányelv egyik merőben új eleme utalt a demokrácia fokozottabb érvényesülésére: a várossá nyilvánítás korábban a megyei tanács kezdeményezése volt, míg most a település lett az indítványozó. A megyei tanács végrehajtó bizottsága állást foglalt, hogy a pályázat beleillik-e a megyei koncepciókba. A pályázatokat szakmai bíráló bizottság (ÉVM, OT, PM, MTTH, KSH, HNF) egyeztetette, ütköztette érdekeit, majd javaslatot tett a várossá nyilvánítandó községek körére.

Ez a szabályozás a rendszerváltozást követően gyökeresen megváltozott, a jogállamiság kritériumainak való megfelelés a közigazgatást is érintette. A települések közötti hierarchikus kapcsolatok tagadása elhomályosította a célszerűség és a gazdaságosság szempontjainak érvényesülését. Mivel a jelenleg hatályban lévő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 59. és 94. § b. pontja érdemi feltételekhez nem köti a várossá nyilvánítást, az elmúlt 17 évben jelentős mértékben megszaporodott a várossá nyilvánítási kérelmek száma és sor került „alulurbanizált” települések városi rangra emelésére is. Ez tudatosan alakult így, ezt támasztja alá az Ötv. 59. §-ának indoklása: „A Javaslat megőrzi a városok értékeit a városi cím használatával. Fejlettségük, térségi szerepük elismerésével lehetőséget nyújt újabb településeknek is a városi cím használatára. Nem indokolt ezt részletes feltevéssel kötni.” A községek képviselő

testületei a tapasztalatok szerint eltérően értelmezték a „fejlettséget” és a „térsgégi szerepet”, a benyújtott pályázatok nem adtak egyértelmű választ a minősítéshez és a községek összehasonlításához, ezért a Belügyminisztérium felelős főosztálya 1992-ben szakmai állásfoglalást tett közzé (BM 1992), amely az Ötv. indoklásába is bekerült. Ez pontokba szedve felhívta a figyelmet, milyen tartalommal bírjon a pályázat, emellett a BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztálya segítséget is felajánlott a nagyközségek várossá válási terveinek értékelésében, a fejlesztések szakmai irányításában (BM 1993). Az Ötv. 1994. évi módosításakor érdemi változás nem történt, csupán anynyi változott, hogy 1995-től már csak nagyközségek pályázhattak a városi címre. A várossá nyilvánítási eljárás szabályozottabbá tételére csak az évtized végén került sor, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 15–17. §-a keretében, ami lehetővé tette a kérelmek szakmailag megalapozottabb bírálatát, de nem változtatható a bevett politikai gyakorlaton. Míg a kilencvenes évek közepéig olyan községek várossá nyilvánítására került sor, amelyek rendelkeztek több-kevesebb városi szerepkörrel, addig az ezredforduló után már szinte kizárólag városi funkcióval nem vagy csak alig rendelkező községeket léptettek elő a közigazgatási rendszerben (Beluszky–Győri 2006b). A városok gyarapodása nem állt meg, számuk jelenleg 306 és várhatóan tovább fog gyarapodni. Nehéz megbecsülni, mekkora az a szám, ahol a folyamat megáll, ne-

vesebb kutatók becslései is túlhaladottá válnak (Hajdú 2001, Tóth 1996).

Magyarország urbanizáltsága 2008-ban 68,02% (saját számítás), ez lényegében megfelel az ország társadalmi-gazdasági fejlettségének és az európai átlagnak. Fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy *a városi népesség arányának növekedése a városhálózat változatlanul erőteljes bővülése esetén is tovább lassul, és 75 % körül megáll, még akkor is, ha valamennyi jelenlegi nagyközség várossá válna (Szigeti 2002).*

Összegzés

A várossá nyilvánításnak azt a pillanatot kell megragadnia, amikor a fejlődési folyamat eredményeként a település már nem községi, hanem városi minőséget képvisel. A várossá nyilvánítás kritériumrendszerének feladata ennek a folyamatnak a számba vétele, vagyis a város adott korszaknak megfelelő fogalmának tételes, adatszerű megfogalmazását kell jelentenie (Valér 1980). A követelmények körének és mértékének felülvizsgálatának rendszeresnek kell lennie, igazodva a városhálózat dinamikus rendszeréhez. A nagyközségek városi fejlettségét meghatározni, meghúzni egy városi minimumnak tekinthető fejlettségi szintet még igen átgondolt kritériumrendszer birtokában sem könnyű. A mennyiségi, vagyis kemény korlátok alkalmazása kizárhat egyes városként funkcionáló településeket, bár jelenlegi városszámunk talán mégis indokolhatja ezek használatát. A minőségi és térsgégi tényezők ebben a kritériumrendszerben

nem vagy csak nehezen érvényesíthetők, ezért – szigorúan szakmai – mérlegelésre egyre inkább szükség van.

A várossá nyilvánításnak mostanára állandósult a szempontrendszere, a következő kritériumokat veszik figyelembe: bizonyos számú népesség, intézményekkel, infrastruktúrával való ellátottság, gazdasági fejlettség, térségi szerepkör, helyi társadalom településfejlesztési aktivitása, városias arculat, történelmi múlt, kulturális, szellemi élet, a település vonzáskörzete. Alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk ezeket. Az objektív vagy „kemény tényezők” azok, amelyek jól definiálhatók, pontosan mérhetők, ilyen például a lakosság-szám, a vonalas infrastruktúra hossza, az egyes intézmények megléte, illetve hiánya. Ugyanakkor a „puha tényezők”, a szubjektív elemek, például a történelmi múlt jelentősége, a szellemi kisugárzás meghatározása már sokkal nehezebb, mert egyáltalán nem könnyű azokat értelmezni, és különböző mérőszámokkal kifejezni. Előállíthatók nyilvánvalóan olyan mutatók (pl. a diplomások aránya, kulturális létesítmények befogadóképessége vagy látogatottsága), amelyek utalhatnak az adott település szellemi potenciáljára, de összességében véve ezek a tényezők a legkevésbé megfoghatók. Jelentőségük viszont vitathatatlan a várossá válásban, sőt egyre fontosabb várost formáló erővé léptek elő.

A városi cím elnyerése elismerést jelent a településnek, a gazdasági, társadalmi fejlődésnek, a településfejlesztő lakosságnak, a környező településekre gyakorolt vonzásnak. A tennivalók

azonban nem érnek véget a városi jogállás megszerzésével, sőt a jelenlegi városi színvonalat tekintve ekkor kezdődik az igazi munka, a „valódi” várossá válás igényével, ez azonban elképzelhetetlen a kormányzat tudatos településfejlesztési gyakorlata nélkül.

A városi cím adományozása szakmai és politikai viták tárgyát képezte és képezi napjainkban is. Két nézet ütközik alapvetően. Az egyik már nem tulajdonít jelentőséget a városi rangnak, azt nem jognak, hanem titulusnak fogja fel, közeledve az „európai” értelmezéshez. Számára az urbanizáltság válik értékké, a városok számában kifejeződő városodottság másodlagos. A másik nézet továbbra is a hagyományos értékrenden alapulva elvárásokat fogalmaz meg a városi jogállással rendelkező településekkel szemben. Egyértelmű változást vár, a várossá nyilvánítási folyamat konszolidálását, ezt leggyakrabban szigorú kritériumrendszeren keresztül látja teljesíthetőnek. Ezzel viszont csorbulna az igazságosság és az egyenlőség elve, hiszen a „kint rekedtek” mellett továbbra is megmaradna mintegy 70 faluváros, hacsak nem vennék vissza tőlük a városi címet. Ennek bekövetkezése a jelen körülmények között elképzelhetetlen, a városi cím visszavételére a múlt században is csak egyszer volt példa⁹. A szigorítás mellett reális alternatíva vagy kiegészítés lehet a potenciális városok tényleges várossá fejlesztése.

Fontos tudatosítani, hogy közigazgatási jogállás nem szükségszerűen határoz meg funkciókat. A terület- és településfejlesztés szakemberei sokszor

figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a településhálózat nem homogén, hanem hierarchikus rendszer. Az egyes funkciók differenciáltan telepítendőek, ez pedig nem jogálláshoz, hanem a város-hierarchiában betöltött ranghoz kötődik. Ez az alapja a policentrikus városfejlesztési koncepciónak is. Természetesen a funkciók telepítésének, a fejlesztések „dekonzentrált koncentrációjának” alapja a települések és kapcsolataik pontos és aktuális ismerete.

A megoldás már formálódik. Az új Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció egyeztetési változata 2008 év végére várható.

RÁCZ SZILÁRD

Irodalom

1007/1971. számú Korm. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról

11/1971. sz. Korm. rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtása tárgyában

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

1999. évi XLI. törvény a terület szervezési eljárásról

2007. évi CLXIX. törvény A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

23/1974. ÉVM–MTTH együttes közlemény a nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről. – *Tanácsok Közlönye*. 33. szám 578–580. p.

7010/1983 ÉVM irányelv a nagyközségek várossá nyilvánítására vonatkozó pályázatok elkészítéséhez és elbírálásához. – *Építésügyi Értesítő*. 31. sz. Bp.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény indoklása

A terület szervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény indoklása

Beluszky Pál – Györi Róbert (2006a) A magyar városhálózat adottságai a városversenyben. In: Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs. 236–293. p.

Beluszky Pál – Györi Róbert (2006b) Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). – *Tér és Társadalom*. 20. évf. 2. sz. 65–81. p.

Beluszky Pál (1967) A magyar városok központi szerepköre. – *Statistikai Szemle*. 6. szám. 543–563. p.

Beluszky Pál (1999) *Magyarország településföldrajza*. (Általános rész). Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Benedek József (2006): Településrendszer. In: Horváth Gyula (szerk.): *Északnyugat-Erdély*. MTA RKK–Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest. 162–205. p.

BM (1992) A BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztályának szakmai állásfoglalása a várossá nyilvánítás kezdeményezéséről. – *Önkormányzati Tájékoztató*. 2. évf. 11. sz. Bp.

BM (1993) A BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztály közleménye a községek várossá nyilvánításával kapcsolatban. – *Önkormányzati Tájékoztató*. 3. évf. 11. sz. Bp.

Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (1997) A várossá nyilvánítás elvi kérdései, potenciális városok az Északnyugat-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*. 11. évf. 1. sz. 183–196. p.

Dobos József (2002) A városodásról és a városiasodásról. – *Jogelméleti Szemle*. 4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/dobos12.html> (2007.05.23.)

Enyedi György (1988) *A városnövekedés szakaszai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Enyedi György 2003: *Városi világ – városfejlődés a globalizáció korában*. Habilitációs előadások 4. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.

Faragó László (2006) A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. – *Tér és Társadalom*. 20. évf. 2. szám. 83–102. p.

Fekete Attila – Rózsa Zsolt (1988) „Ez a falu város” (Adalékok az utóbbi évek várossá nyilvánítási folyamatához). – *Szociológia*. 1. szám. 17–39. p.

Hajdú Zoltán (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Kara Pál (1996) A város és vonzásokörzetének szervezeti, strukturális lehetőségei. In: Szabó Gábor (szerk.): *Város és vonzásokörzete*. Ön Kor Kép Kiadó, Budapest. 93–106. p.

Konrád György – Szelényi Iván (1971) A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. – *Valóság*. 12. szám. 19–35. p.

KSH (2001) *A magyar kisvárosok*. Településhálózat VIII. kötet. KSH, Budapest.

KSH (2006a) *A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve*. KSH, Budapest.

KSH (2006b) *A Magyar Köztársaság Helységnévtára*. KSH, Budapest.

Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.) 2004: *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. 3. jav. kiad. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest.

Lados Mihály 1998: Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai. – *Tér és Társadalom*. XII. évf. 1–2. sz. 59–86. p.

Leipzig Charter on Sustainable European Cities http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf (2007.05.29.)

Nemes Nagy József (1998) *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület „Ember-Település-Régió”, Budapest.

Nordregio (2004) *Espon 1.1.1. project. Potentials for polycentric development in Europe. Final report*. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html (2007.05.02.)

ÖTM (2007) *Kilenc új város*. Közlemény. 2007. június 21. <http://www.bm.hu/web/portal.nsf/aktualis/F630215BA27ACCB6C12573020023F35D> (2007.07.21.)

Pálné Kovács Iлона (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

PM 2007a: *A Pénzügyminisztérium közleménye az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (ÖNHIKI-s) önkormányzatok 2007. évi első ütemű támogatásáról* <http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/5BA232EC2D4D29B7C12573130026BFFB?OpenDocument> (2008. 04. 20.)

PM 2007b: *A pénzügyminiszter közleménye az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok 2007. évi II. ütemű támogatásáról* <http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/F9070A47D2CAF0CAC12573A200288F67?OpenDocument> (2008. 04. 20.)

Rechnitzer János (2007) Az európai regionális politika és a városfejlődés. – *Magyar Tudomány*. 6. szám 692–703. p.

Szelényi Iván (1996) Cities under Socialism – and after. In: Andrus, G. – Harloe, M. – Szelényi, I (eds.) *Cities after socialism*. Oxford, Blackwell. 286–317.p.

Szigeti Ernő (1996) A közigazgatási területbeosztás településföldrajzi vetületei és lehetőségei. In: Szabó Gábor (szerk.): *Város és vonzásokörzete*. Ön Kor Kép Kiadó, Budapest. 57–92.p.

Szigeti Ernő (1997) Urbanizáció, városeshálózat, városná-nyilváníítás. – *Területi Statisztika*. 1. Bemutatószám, 66–82. p.

Szigeti Ernő (2002) *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Tóth József (1996) A településrendszer. In: Percel György (szerk.) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 539–584.p.

Valér Éva (1980) A városná- válás kritériumai. – *Területrendezés*. 3. szám. 16–18. p.

VÁTI (1985) *Terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatai*. Bp. VÁTI ROTA 85137.

Jegyzetek

1. A sajátos városi státusú önkormányzatokkal – a fővárossal, kerületeivel és a megyei jogú városokkal – a tanulmány nem kíván foglalkozni, fókuszában a településhierarchia alsó szegmense áll.

2. „Késleltetett városfejlődés”, „alul urbanizáltság”: amikor az urbanizációs szint elmaradt a tényleges gazdasági fejlettségi szinttől és attól, amit a települések normális piacgazdasági körülmények között befutottak volna (Konrád–Szelényi, 1971, Szelényi 1996).

3. Megjegyzés: a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLII. törvény 16. §-a (1) bekezdése szerint „Az önkormányzati általános választás évében városná nyilvánítás nem kezdeményezhető”.

4. Mivel területfejlesztési törvényünk alapfogalmai között, illetve más hatályos jogszabályban sem kerül rögzítésre a város fogalma, vagyis a jogalkotó használja, de nem határozza meg a város fogalmát, egy – általam legértelmesebbnek tekintett – definíciót célszerűnek tartok közölni. Szigeti Ernő szerint városnak azt a külső megjelenésében rendezett, városias arculatú, illetve központú települést tekinthetjük, amelynek intézményhálózata, infrastruktúrája a településnagyságnak és a kor színvonalának megfelelő, valamint képes önállóan (esetleg más településekkel együttműködve) saját és környezete lakossága számára középfokú ellátást biztosítani (Szigeti 2002).

5. Bővebben lásd: *Nordregio* (2004) Espon 1.1.1 projekt

6. Ennek legfrissebb dokumentuma a Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról. A dekrétum fontos kijelentése, hogy a városfejlesztési politikát nemzeti szinten kell meghatározni, a kormányoknak fel kell ismerni a városok jelentőségét a nemzeti, regionális és helyi célok megvalósításában. Európának ugyanis erős városokra és régiókra van szüksége (Leipzig Charter 2007).

7. Tagjai: Országos Tervhivatal, Építési és Városfejlesztési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Minisztertanács Tanácsai Hivatala, KSH, Hazafias Népfőnt, MTA, SZOT, MSZMP KB gazdaságpolitikai osztálya.

8. 1984. január 1-től megszűntek a járások és az addigi háromszintű igazgatás helyébe kétszintű – megye, város-község – bevezetésére került sor. Az Ötv. életbe lépéséig némely szakigazgatási és minden másodfokú hatósági feladatot a térség központi városa látta el. A városkörnyékek közül 34 eredetileg csak nagyközség volt, de ezek 1989-ig kivétel nélkül elnyerték a városi címet (Szigeti 1996). Ez a rendszer a szakma véleménye szerint 80%-ban bizonyult reálisnak. A fő gondot a városhiányos területek okozták, illetve az a törekvés, hogy minden városnak városkörzetet kellett kreálni. Összességében az új igazgatási rendszer elég vegyes képet mutatott, országosan igen nagy eltérésekkel. A legkisebb zökkenő az igazgatási munkában jelentkezett, a köztársasági pontok különösebb gond nélkül tudták pótolni a járási hivatalokat. A közös fejlesztések és fenntartások vegyesebb és szerényebb eredményeket hoztak. Végül is egyre erősödő önkormányzati elemekkel megteremtődött a kétszintű igazgatási rendszer (Kara 1997).

9. Az 1923-ban városi címet kapott Hajdúhadházzal esett meg, hogy 1934-ben a belügyminiszter a városban kialakult gazdasági nehézségek miatt elrendelte a nagyközséggé való visszaminősítést (Szigeti 2002).

Közlekedési eredetű konfliktusok a budapesti agglomerációban

Az utóbbi két évtizedben felerősödő szuburbanizáció, valamint a Budapest centrikus közlekedési hálózatokon megnövekedett tranzitforgalom miatt különösen fontos kérdéssé vált, hogy a szuburbán népesség miként tudja elérni új lakóhelyéről a többnyire a fővárosban található munkahelyeiket. Ráadásul az agglomerációs gyűrűbe kiköltözők jellemzően nem csak munkahelyük miatt járnak napi rendszerességgel Budapestre, hanem a különböző áruk- és szolgáltatásokat is többnyire a fővárosban, vagy a főváros peremén elhelyezkedő bevásárló- és szórakoztató központokban vásárolják meg.

A nagyvárosi térségek közlekedési problémáit elemző tanulmányok többnyire az agglomerációk központjába vezető utak forgalmának elemzésével, a személygépkocsik számának változásával, a parkolási problémák vizsgálatával, vagy a közforgalmú közlekedés¹ szervezésének kérdéseivel foglalkoznak. Jelen tanulmány célja az, hogy a nagyvárosi közlekedési problémák rövid áttekintése után a budapesti agglomeráció közlekedési problémáinak egy sarokpontját, az M0 kiépítésének folyamatát elemezze, különös tekintettel a közlekedési folyamatban érintett szereplők véleményének, érdekeinek és stratégiáinak bemutatásával.

A budapesti agglomeráció közlekedési problémái

Világszerte megfigyelhető jelenség, hogy az városodással², valamint a városok népességszámának növekedésével párhuzamosan a közlekedési szükséglet is növekszik (Zegras, C. 2000). Napjainkban ez különösen erőteljes, hiszen

a szuburbanizáció miatt a közlekedési hálózatok telítődtek, és jelentősen romlott azok működésének hatékonysága is. Így az utóbbi évtizedekben a budapesti agglomeráció közlekedésének minősége is érzékelhetően romlott. A város volta-képpen belebukott abba a mobilizációs forradalomba, melyet a személygépjárművek tömeges elterjedése idézett elő. Ráadásul ezzel párhuzamosan az ún. puha helyváltoztatási formák (pl.: gyaloglás, kerékpározás) háttérbe szorultak (Berczik A. – Molnár L. 1999). Ma a nagyvárosi közlekedésben a járművek átlagos sebessége a szinte folyamatos dugók miatt alacsonyabb, mint amikor még lóvontatású járművekkel közlekedtek.

Mindezt csak tetézte, hogy az 1980-as évektől kezdve³ egyre intenzívebben bontakoztak ki a szuburbanizációs folyamatok, mely természetesen nem csak a lakosságot érinti/érintette, hanem hasonló folyamatokat figyelhetünk meg a gazdaságban is. A budapesti agglomerációs gyűrűben lévő települések robbanásszerű növekedése jellemzően a múlt század első évtizedeiben kezdődött el.

Először a vidékről beköltöző népesség okozta ezt a gyors népességnövekedést, majd a 1970-es évek végétől kezdve egyre inkább a fővárosból kiköltözők⁴. Az agglomerációs gyűrűben található települések egy részében jelentős bevándorlás figyelhető meg a mai napig is, ez a folyamat kb. 10-15 település esetében okoz problémákat. Az ide kiköltöző budapestiek⁵ megjelenése azonban nemcsak az adott településen okozhat társadalmi feszültséget (Dövényi Z. – Kovács Z. 1999), hanem munkába járási szokásaik miatt az agglomeráció közlekedési hálózatát is túlterhelik (Kocsis J. B. 2000). Ráadásul az egyes funkciók városon belüli új típusú elkülönülése (lásd a kereskedelem és szolgáltatás erőteljes kiáramlása a város peremére, illetve az agglomerációs övezetbe) a közlekedés ciklikus jellegét (reggeli és délutáni csúcs) végképp megszüntette, hiszen mindez állandó közlekedési keresletet támaszt. Mindezek következtében jelentős megnőtt a Budapest határát átlépő utasok száma. Míg az 1990-es évek elején „mindössze” 470 ezer ember (ebből 270 ezer személygépjárművel) utazott Budapestre naponta, addig a legfrissebb adatok szerint naponta mintegy 560 ezer (ebből 400.000 fő személygépjárművel) ingázik Budapest és az agglomeráció között (Antal A. – Bősze S. – Karsa A. 2007).

A szuburbanizáción túlmenően az erősödő tranzitforgalom is jelentősen növelte a vizsgált térségben található utaknak telítettségét. Mivel a fővárosba vezető autópályákon és főutakon a Magyar Közút kht. felmérései szerint egy

irányba mintegy 350 ezer személygépjármű halad át, a városon áthaladó tranzitforgalom becslésem szerint 100-110 ezer személygépjárműre tehető.

Mindez nem Budapest-specifikus jelenség, a fejlett világ valamennyi nagyvárosában problémát okoz a szinte kezelhetetlen mértékben megnövekedett közúti forgalom. Az egy személy által megtett utaskilométer évi átlagos értéke a fejlett világban 1950-1997 között nyolcszorosára növekedett. Egy átlagos ember a fejlett világban ma háromszor akkora utat tesz meg egy évben, mint 40 évvel ezelőtt. Bár egyes előrejelzések szerint ez a növekedési ütem várhatóan lassulni fog, így 2030-ra a megtett utaskilométer „csupán” másfélszeresére növekszik a városokban (COM 2004). Ráadásul nemcsak növekszik a forgalom, hanem egyre inkább eltolódik a forgalomeloszlás aránya az egyéni közlekedés felé, ami kevésbé hatékony (fajlagos üzemanyag-fogyasztás), jobban szennyezi a környezetet (levegő- és zajszennyezés), és fajlagosan (egy utasra vetítve) nagyobb útfelületet igényel. Mindezt paradox módon a javuló életminőségnek köszönhetjük, hiszen minél magasabb az emberek életszínvonala, annál inkább személygépkocsival közlekednek, és nem közforgalmú közlekedéssel (Zegras, C. 2000). Ráadásul az egyre fokozódó közlekedési kereslettel a közforgalmú közlekedés sem tudott lépést tartani (sok nyugat-európai nagyvárosban kifejezetten leépítették a közforgalmú közlekedést a második világháborút követő évtizedekben), így annak színvonala és szervezettsége korántsem

kielégítő. A személygépjármű-fogalom folyamatos növekedése a városi közforgalmú közlekedés szervezését tovább nehezítette, hiszen a személygépjárművek akadályozzák a közforgalmú közlekedési eszközök mozgását (Kovács F. 2002).

A növekvő személygépjármű forgalomra válaszként a legtöbb nagyvárosban az úthálózat bővítésére koncentrálnak, vagyis alapvetően a kínálatot növelik. Fontos tapasztalat azonban világszerte, hogy a közlekedési kapacitások növelése önmagában nem megoldás, mert az új ill., bővített utak gyorsan telítődnek (Zegras, C. 2000 p. 301). A második megoldási lehetőség a kereslet csökkentése. Ez hosszabb távon kifizetődőbbnek látszik.

Ezeket a folyamatokat egy megfelelő közlekedési struktúra kialakításával talán még vissza lehetne fordítani. A kulcskérdés az, hogy sikerül-e az embereket rábírni a közforgalmú közlekedés használatára, és a személygépjármű-használat csökkentésére. Mindez gazdaságossági kényszer is, mert az egyéni közlekedés fajlagos társadalmi ráfordításai jóval nagyobbak, mint a közforgalmú közlekedés esetében, így jelentős költségmegtakarítás is elérhető lenne (Kovács F. 2002). A kérdés ebben az esetben az, hogy ezeket az externális költségek rá lehet-e terhelni a személygépjárművek tulajdonosaira (mint pl. a főváros által egyre gyakrabban emlegetett dugódíj – leánykori nevén behajtási díj – bevezetése, vagy éppen a parkolási díj)? A válasz nem egyértelmű, mert ezek teljes mértékben biztosan nem átterhelhetőek. A Fővárosi Önkormány-

zat mindenesetre igyekszik felkészíteni a személygépjármű tulajdonosokat arra, hogy néhány éven belül (egyres megnyilatkozások szerint akár már 2009-ben) bevezetésre kerülhet a behajtási díj.

A közúti forgalomba azonban nem csak a személygépjárműveket kell figyelembe venni, hanem a 3,5 tonnánál nehezebb áruszállító járműveket, valamint a közúti közforgalmú közlekedést biztosító közúti közforgalmú közlekedési eszközöket is. A probléma kezelése végett már 1970-ben korlátozták a 3,5 tonnánál nehezebb gépjárművek közlekedését, így az V. kerületbe csak reggel 7-10 óra, valamint délután 15-19 óra között hajthattak be. A védett övezetek köre a későbbiekben folyamatosan bővült, és ezen övezetekbe már csak behajtási engedéllyel rendelkező fuvarozók hajthattak be (nem rendszámhoz kötött engedélyeket adta ki). Ennek összege meglehetősen alacsony volt. Később a 19/2005. sz. önkormányzati rendeletben 960-34560 forint közötti sávban határozták meg a havi behajtási díjat⁶. A 74/2007. sz. Fővárosi Közgyűlési Rendelet értelmében megváltozott az engedélyek kiadásának rendje, és a fizetendő összeg nagysága is. Az új szabályok szerint a korlátozott forgalmú területek nagysága jelentősen növekedett⁷, a tranzitforgalom így csak korlátozott útvonalon haladhat át a városban (jóformán csak a Hungária körúton lehetett korlátozás nélkül áthajtani a városban), és a behajtás díja is jelentősen megnőtt, havonta 5000-60000 forint közötti sávban mozogott (bár az alacsonyabb káros anyag kibocsátású EURO 3, 4 illetve 5 motorral szerelt járművek

10-50% kedvezményben részesültek). Ráadásul már rendszám alapján adták ki az engedélyeket, így a fuvarozóknak minden tehergépjárműre külön engedélyt kellett kérni⁸. A fuvarozókat tömörítő érdekvédelmi szervezetek erőteljes tiltakozása miatt végül módosították a rendeletet (17/2008. sz. Fővárosi Közgyűlési Rendelet), majd nem sokkal később a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal a rendelet egyes részeinek megsemmisítésére kötelezte a közgyűlést⁹. Mindettől függetlenül az M0 elkészültével várhatóan tovább fog szigorodni a szabályozást. Már közép-távon is elkerülhetetlennek tűnik a tranzitforgalmat teljes kitiltása a városból. Vagyis megállapíthatjuk, hogy az M0-nak kiemelt jelentősége van a főváros közlekedésének rendezésében, hiszen az országon áthaladó tranzitforgalom jelentős része ma Budapest közigazgatási határán belül bonyolódik, sokszor még a belvárost is érintve.

A közforgalmú közlekedés esetében hasonló korlátozás szóba sem kerülhet, inkább a zavartalan közlekedés biztosítására kell koncentrálni (buszsávok kijelölése stb.).

Természetesen a közlekedés problémák kapcsán nem feledkezhetünk meg a parkolásról sem. Ma már a legtöbb nagyvároshoz hasonlóan Budapesten is parkolási díjat kell fizetni a belvárosban. A parkolási díj bevezetése ugyanis arra ösztönzi a személygépjárművek használóit, hogy adott parkolóban minél rövidebb időt töltsenek el. E hatás fokozható, ha a probléma erősségétől függően különböző díjfizetési zónákat határoz-

nak meg, vagyis a különösen nagy forgalommal jellemezhető, de kevés parkolóhellyel rendelkező városrészekben magasabb díjat állapítanak meg. A budapesti közterületeken a fővárosi parkolási rendet a Fővárosi Közgyűlés 38/1993. sz. rendelete szabályozta, mely azonban csak 1995 július 1-jén lépett hatályban¹⁰. Később a már említett 19/2005., majd a 74/2007. sz. Fővárosi Közgyűlési Rendelet szabályozta a parkolást.

A parkolási lehetőségek fejlesztések másik iránya lehet, ha a parkolóhelyek számát növelik. Ezt azonban a rendelkezésre álló tér szűkössége, és az egyébként is kevés zöldterület miatt csak korlátozott mértékben lehet megtenni, és akkor is többnyire a földfelszín alatt (mélygarázsok), vagy a földfelszín felett (parkolóházak)¹¹. Az így épített parkolóhelyek azonban igen sokba kerülnek, és a fenntartásuk is drága, így a parkolás díja általában magas. Egy-egy parkolóhely kialakítása mélygarázsok és parkolóházak esetében több millió forintba is kerülhet, ezért nehéz a beruházáshoz befektetőt találni. Előfordul, hogy a települési önkormányzat építi meg a parkolóházat vagy garázst, majd üzemeltetés céljából bérbe adja (lásd Szent István téri parkolóház). Ezen kívül a Parking Kft. adatai szerint a közterületi parkolókon kívül jelenleg mintegy 15.000 nem közterületi parkolóhely van a városban, melyeket többnyire a belső kerületekben találunk. Mindezt elősegíti, hogy a belvárosi foghíjtelkeken igen alacsony befektetéssel ki lehet alakítani e parkolókat. A közeljövőben ezen a téren jelentős átalakulást várhatunk, hiszen a

város-rehabilitációs program miatt ezek jelentős része eltűnik, és szerepüket egyre inkább a parkolóházak veszik át (lásd a mélygarázs építési terveket a belvárosban). A parkolási problémák megoldása lehetne a belvárosokban az is, ha a társasházak pince-szintjén alakítanának ki parkoló-helyeket az ott lakók számára, de ezek a lakók számára vállalhatatlan költségekkel járna, valamint az épületek statikai állapota is kérdésessé teszi. Az utóbbi években épített társasházak alagsorában a legtöbb helyen már kialakították a parkolóhelyeket, hiszen a beruházó köteles gondoskodni a lakók személygépjárműveinek elhelyezéséről, ami hosszabb távon akár érzékelhető javulást is eredményezhet. Ráadásul önmagában a parkoló autók egy részének kivonása a közterületről nem oldja meg a problémákat, hiszen az egyre növekvő kereslet miatt rövidesen újra telítődni fog a parkolóházak-mélygarázsok környéke. Mindezt jól jelzi, hogy az elmúlt másfél évtizedben kb. 40 ezer fizetős közterületi parkolóhelyet építettek Budapesten (összesen mintegy 50 ezer fizető férőhely van a városban¹²), de ezzel nem oldódtak a parkolási nehézségek. Nem véletlen, hogy egyre több utcában korlátozzák a forgalmat (sétálóutcák építése, vagy egyszerűen forgalomtechnikai módosítások révén).

A parkolási problémák kezelésének harmadik módja lehet, ha a belváros peremén fekvő intermodális közlekedési csomópontoknál P+R (Park&Ride) parkolókat alakítanak ki. Így külső városrészekből és az agglomerációból ingázók kényelmesen le tudnának parkolni, és

közfogalmú közlekedési eszközökkel folytathatnák útjukat. A P+R parkolókkal kapcsolatban azonban problémát okozhat a közforgalmú közlekedés állapota (nehézkesség teszik a parkoló és az utazási cél közötti mozgást), valamint maguknak a parkolóknak a kialakítása is (nagy területű, és viszonylag olcsó, vagy ingyenes parkolókat kellene biztosítani). Budapesten jelenleg 29 helyen mintegy 4000 P+R parkolóhely található, melyek többségének ingyenes a használata (az összes P+R parkolónak mindössze a tizede őrzött fizetős parkoló). A magasabb szolgáltatási színvonalat nyújtó parkolók azonban fizető parkolóként üzemelnek, és ráadásul többségük nem a város peremén vagy az agglomerációs gyűrűben található, hanem a belvárosban, vagy annak a peremén. Tehát valójában nem tekinthetők P+R parkolóknak, hiszen nem tartják távol a belvárostól a személygépjárműveket. Mindezek ellenére a BKV Zrt. által 2004-ben készített kérdőíves felmérésből kiderült, hogy az agglomerációs gyűrűből a városba személygépjárművel ingázó utasok 20%-a rendszeresen használja a P+R parkolókat, és a megkérdezettek jelentős része igénybe vennél a szolgáltatást, ha javulna a színvonala (Antal A. – Bősze S. – Karsa A. 2007). Saját felmérésünk alapján az agglomerációs gyűrűből a fővárosba személygépjárművel utazók fele hajlandó lenne ingyenes P+R parkolóban hagyni a személygépjárművét, amennyiben nagy számban bővítenék a férőhelyek számát (Szabó Sz. 2007). Az ilyen parkolók terjedését elsősorban az a tény akadályozza, hogy az erre a célra

alkalmas telkek magas áron értékesíthető az ingatlanpiacon, hiszen a kedvező közlekedési adottságaik miatt irodaházak, valamint bevásárló- és szórakoztatóközpontok ideális helyszínei. Ezért más elképzelések szerint célszerűbb lenne az agglomerációhoz tartozó települések vasút megállói mellé telepíteni az új parkolókat (lásd Várady T. 2005, Jakab G. 2007).

A parkolási problémák megoldásában természetesen a közforgalmú közlekedés is jelentős szerepet játszik. Az összefüggést erősíti, hogy a közutak túlterheltek, ami már a közösségi közlekedést is akadályozza. Ezért célszerűnek tűnik az utasok áterelése a közösségi közlekedési eszközökre, azon belül is elsősorban a kötött pályás (felszíni vagy felszín alatti) közlekedés fejlesztése élvezhetne prioritást. A jól működő közösségi közlekedési rendszerek beruházási és üzemeltetési költségei azonban magasak, és általában nem térülnek meg. Budapest esetében fontos hangsúlyozni, hogy a fővároson belüli közforgalmú közlekedés 93 %-a egy szolgáltató járművein realizálódik (BKV), a MÁV (3,8 %) és a Volánbusz (3,3 %) részesedése nagyon alacsony (Közlekedés Kft. 2003). Mindez azt jelenti, hogy a BKV hálózatán egy átlagos hétköznap 2,8 millió helyváltoztatás történik (ebből mintegy 120 ezren lépik át a város közigazgatási határát) (Antal A. – Bősze S. – Karsa A. 2007). Bár a közforgalmú közlekedés részesedése budapesti személyközlekedésben nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető (60 %), de egyértelműen kedvezőtlen annak csökkenő tendenciája, valamint

a közforgalmú közlekedési eszközökön belül az autóbusz magas részesedése (kb. 50 %) (Várady T. 2002). Általános tapasztalat, hogy azon nagyvárosokban sikerült csak megőrizni a közforgalmú közlekedés magas részesedését, ahol elsősorban a kötőtpályás eszközökön valósul meg, hiszen e járművek mozgását nem korlátozza a személygépjármű-forgalom (Donáth Z. 2004).

Fontos megemlítenünk azt is, hogy a közösségi közlekedés folyamatos térvesztése miatt az utóbbi két évtizedben jelentősen csökkent a BKV szállítási teljesítménye (1990-2006 között az évente szállított utasok száma 1,592 milliárdról 1,281 milliárd före csökkent, a szállítási teljesítmény pedig 7,440 milliárd útkm-ről 5,442 milliárd útkm-re csökkent). A csökkenés persze nem egyenletesen jelentkezett, hanem elsősorban az 1990-es évek első felében. Érdekes módon ugyanezen időszakban a megállóhelyek száma pedig jelentősen nőtt (4546 ill. 4877), és a működtetett hálózat is némileg bővült (jelentősen bővült a buszhálózat, míg a villamoshálózat valamelyest csökkent), a viszonylatok száma pedig lényegében stagnált (213, ill. 242) (KSH 2002/b, 2007). A BKV azonban a várost relatíve jól lefedő hálózattal sem képes kielégíteni a lakosság által támasztott igényeket, pedig Budapest közigazgatási határán belül bármely lakos maximum 8 percen belül elérheti a legközelebbi megállót (az összes közforgalmú közlekedési eszközt figyelembe véve), és a járatok sűrűsége is általában megfelelőnek nevezhető. Ennek oka arra vezethető vissza, hogy a közforgalmú közle-

kedés teljesítményén belül meghatározó szerepet játszó autóbuszok (a városos és elővárosi közlekedésben egyaránt) ki vannak téve az erős közúti forgalomnak, valamint az utak és a járművek műszaki állapota is kívánivalót hagy maga után. Mindez a menetidő növekedésével, és a menetrend tarthatatlanságával jár együtt. Sok esetben esély sincs arra, hogy a járatokat sűrűbben indítsák, mert úgysem bírnanak közlekedni a járművek.

A közlekedési infrastruktúra kapcsán mindenképpen ki kell emelni, hogy Budapest belterületén több mint 4000 km közút található, ebből 41 km országos közút, és 4283 km önkormányzati belterületi út található, melyek nagyobb része (3464 km) burkolt. Az önkormányzati utak részben a Fővárosi Önkormányzat, részben a kerületi önkormányzatok kezelésében vannak¹³. A folyamatosan elhanyagolt karbantartási és felújítási munkák miatt a rendszerváltozást követő másfél évtizedben ezek burkolata többségében siralmas állapotúvá vált, de a 2005-ben indított útfelújítási program (a fővárosi kezelésben lévő kb. 1000 kilométernyi hálózat 40%-án újították fel a burkolatot) már érzékelhető javulást eredményezett. A főváros problémái persze alapvetően abból adódnak, hogy a mai utcahálózat a 19-20. században alakult ki, még a Fővárosi Közmunkák Tanácsa által követett elveknek megfelelően. Ez a struktúra a kor igényeinek messzemenően megfelelt (körutak és sugárutak rendszere, mely optimális elérhetőséget biztosít), de akkoriban természetesen nem számolhattak a személygépjárművek számának olyan mér-

tékű növekedésével, melyet az utóbbi 20 évben tapasztalhattunk.

A közösségi közlekedés természetesen nem csak budapesti, hanem az elővárosi közlekedésben is kiemelt fontosságú: naponta 163 ezer fő utazik a városba közösségi közlekedési eszközökkel, és az utasok nagyjából hasonló arányban oszlanak meg a három szolgáltató között (BKV¹⁴: 60500 fő; MÁV¹⁵: 56000 fő; Volánbusz 46500 fő – a Budapest közígazgatási határát naponta átlépő utasok száma, egy irányban) (Antal A. – Bősze S. – Karsa A. 2007).

Az eddigiek tükrében talán nem meglepő, hogy a közlekedési kutatásokban is előtérbe került a fenntarthatóság vizsgálata, vagyis a fenntartható gazdasági fejlődés (gazdasági egészség), a környezetvédelem, és a társadalmi igazságosság elveinek összehangolása (részletesebben lásd Goldman, T. – Gorham R. 2006, Hayness, K. E. – Gifford, J. – Pelletier, D. 2005, Mészáros P. 2004, Tosics I. 2006). A nagyvárosok légszennyezéséért ugyanis ma már döntő mértékben a gépjárművek a felelősek, elsősorban a CO, CO₂, NO_x, SO₂, szerves szénhidrogén vegyületek (CH), és illékony vegyületek (VOC) kibocsátása, majd kémiai reakciók következtében (NO_x és VOC reakciója) keletkezett troposzférikus ózon révén (Mészáros P. 2000). Az európai unió városi lakosságának 97 %-a olyan légszennyezésnek van kitéve, amely meghaladja az EU által megállapított minőségi célkitűzéseit (COM 2004).

A közlekedés ezen kívül jelentős zajszennyezéssel is jár. A 2007-ben elkészült Budapest és vonzáskörzete straté-

giai zajtérkép alapján megállapíthatjuk, hogy még éjszaka is jellemzően 45 dB feletti a közlekedési eredetű zajszennyezés (részletesebben lásd http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/zaj_index.htm.)

A közlekedési rendszer szeplői, és azok érdekei

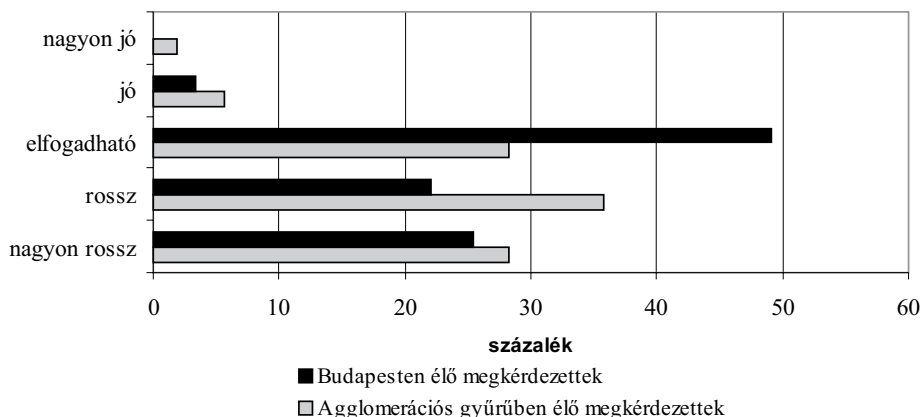
A közlekedés szereplőinek jól meghatározható érdekeik vannak, ezek azonban többnyire jelentősen eltérnek egymástól, de sok esetben az egyes csoportokon belül is érdekkülönbségeket tapasztalhatunk. A közlekedési rendszerek megismerése, valamint a közlekedési eredetű konfliktusok kezelése érdekében célszerű ezeket az érdekviszonyokat alaposabban feltárni. A vizsgálat során a következő csoportokat vizsgálhatjuk:

Lakosság: a lakosság érdeke alapvetően az, hogy a lehető legolcsóbban, legkényelmesebben, leggyorsabban tudjon közlekedni a városban úgy, hogy az az életminőségét a lehető legkevésbé befolyásolja (elsősorban a levegő- és zajszennyezés révén). A közlekedés fontosságát mutatja, hogy egy 2007-ben készített felmérés szerint (Szabó Sz. 2007) a budapestiek átlagosa 39, az agglomerációs gyűrűben élők pedig átlagosan 56 percet töltenek utazással a napi munkába/iskolába járás kapcsán. A KSH 1999/2000-ben készült felmérése országos átlagban 54 perces értéket mutat (15-74 éves népességet vizsgálva), vagyis megállapíthatjuk, hogy Budapesten kifejezetten kedvező a munkahelyek elérhe-

tősége, míg az agglomerációs gyűrűben élő esetében nagyjából az országos átlagnak megfelelő (KSH 2002/a). A kérdőívben arra kértük az embereket, hogy alkossanak véleményt általánosságban a főváros közlekedési helyzetéről. A kérdést az ún. likert skála (Babbie, E. 1996) alkalmazásával tettük egyszerűbbé, vagyis egy 5 fokozatú skálán (nagyon jó – jó – elfogadható – rossz – nagyon rossz) kellett választ adniuk a megkérdezetteknek (1. ábra). Az eredmény a vártnál jóval kedvezőbb: a megkérdezettek majd 40 %-a elfogadhatónak tartja a budapesti közlekedési lehetőségeket. Ráadásul a budapesti lakosok körében majd minden második megkérdezett ebbe a kategóriába sorolható, míg az agglomerációs gyűrűben élők esetében valamivel kevesebb, mint egyharmaduk. Mint az ábrán is jól látható, az agglomerációban élők véleménye alapvetően negatívabb, ami valószínűsíthetően a Budapestre történő napi ingázás közlekedési nehézségeivel, mintsem a városon belüli közlekedés problémáival magyarázható. Mindezt megerősíti, hogy az agglomerációban élő megkérdezettek majd fele (44 %) alapvetően elégedetlen a központi funkciót betöltő települések (esetünkben szinte kizárólag Budapest¹⁶) elérhetőségével.

A felmérés során nem csak azt vizsgáltuk, hogy általánosságban mi a véleményük a közlekedésről, hanem az egyes közlekedési eszközökről alkotott véleményükre is kíváncsiak voltunk (1. táblázat). Itt is az ún. likert skála alkalmazásával egyszerűsítettük a kérdést (ugyanazon kategóriákkal), majd a válaszok 1-től 5-ig terjedő skálán pontszám-

1. ábra: A megkérdezettek véleménye a Főváros közlekedési helyzetével



mal kerültek kódolásra (5 – nagyon jó; 1 – nagyon rossz), a végeredményt pedig számtani átlaggal határoztuk meg.

A válaszok ebben az esetben is az elfogadható minősítést erősítik meg (így a BKV és a Volánbusz között sem állapíthatunk meg értékelhető különbséget), mindössze az utak állapota, valamint az azokon tapasztalható forgalom erőssége esetében beszélhetünk rossz minősítésről. Érdekességként megjegyezhetjük, hogy e kérdéskörben szinte semmilyen különbség nem figyelhető meg a budapesti és az agglomerációban élő megkérdezettek véleménye között.

A felmérés során az egyes közlekedésfejlesztési elképzelések fogadtatását is vizsgáltuk, melyek közül most csak az a behajtási díj bevezetésére, valamint az M0 építésére térünk ki. A belvárosba történő behajtáshoz kapcsolódó behajtási díj (dugódíj) bevezetését a megkérdezettek mindössze negyede támogatta (a budapesti lakosok 27 %-a, valamint az agglomerációs gyűrűben élők 23 %-a). Az elképzelést támogató budapestiek

átlagosan 1600, a vidékiek átlagosan 1000 forintos összeget tartották elfogadhatónak, bár mindkét esetben igen nagy szórás mutatkozik. Érdekes eredmény az is, hogy a budapestiek közül szinte kizárólag személygépjárművel nem rendelkezők tartották támogathatónak az elképzelést, míg az agglomerációban élők körében – ha minimális többséggel is – de a személygépjárművel rendelkezők támogatták nagyobb arányban.

A parkolással kapcsolatban szintén elég elutasító álláspontra helyezkedtek a megkérdezettek: sem a belvárosi fizető-parkolóhelyek számának növelése, sem a díjfizető zónák kiterjesztése, sem a pakolási díjak növelése nem nyerte el a megkérdezettek tetszését (a megkérdezettek 12-24 %-a támogatná ezen elképzeléseket). Ezzel szemben a város peremén felépítetni tervezett P+R parkolók kialakítását a megkérdezettek 3/4-e támogatta.

Az M0 fogadtatása alapvetően kedvezőnek minősíthető, hiszen mind a Budapesten, mind az agglomerációs

1. táblázat: A megkérdezettek véleménye az egyes közlekedési módokról

Jellemző	Budapest	Agglomeráció
A buszok minősége és tisztasága (Volán)	-	2,6
A buszok sebessége (Volán)	-	2,9
A buszok járatsűrűsége (Volán)	-	2,5
A buszok minősége és tisztasága (BKV)	2,6	2,7
A buszok sebessége (BKV)	3,1	2,9
A buszok járatsűrűsége (BKV)	2,8	3,0
Utak állapota	1,8	1,9
A forgalom erőssége az utakon	1,6	1,7
A vasúti kocsik minősége és tisztasága	-	2,5
A vonatok sebessége	-	3,3
A vonatok járatsűrűsége	-	3,1

gyűrűben élők háromnegyede támogatta (74 ill., 83 %). A legmeglepőbb az, hogy még a sokak által vitatott nyugati szakasz (a Budai-hegyvidéken átvezető alagutak kiépítésével megvalósuló nyomvonal) sem talált negatív fogadatra. A keleti szektorok kiépítésének támogatása pedig meghaladta a 80%-ot.

Fontos azonban megemlítenünk, hogy a lakosság érdekei azonban igen heterogének, hiszen már a társadalom tagoltsága is eltérő érdekeket generál (pl. a szegények jellemzően nem rendelkeznek személygépkocsival, így alapvetően a közforgalmú közlekedés fejlődése az érdekük, míg a gazdag családok akár több gépjárművel is rendelkeznek, és nagyon ritkán, vagy soha nem utaznak közforgalmú közlekedési eszközökkel). Ezen kívül befolyásolhatja az egyes társadalmi csoportok érdekeit a földrajzi fekvés (pl. egy települést érintő autópálya építése kapcsán a település autópályához közeli utcáiban inkább tiltakozás, míg a távolabb eső utcákban inkább támogató álláspont jellemző). Mindezt sokszor

nehéz összehangolni azzal, hogy békés, nyugodt, kellemes lakókörnyezetben szeretne élni minden lakos.

A lakossági érdekek vizsgálatát azonban nagyban segíti, hogy általában civil szervezetek jelenítik meg (Budapest esetében pl. a Levegő Munkacsoport, VEKE, EMPAMO, Szike, Csék¹⁷ stb.), bár néha ezzel is vannak problémák. Egyes civil szervezetek kifejezetten negatív szerelőként jelennek meg a médiában (lásd pl. Szike és a Csék körgyűrűvel kapcsolatos bírósági beadványa, melyre a későbbiekben még visszatérünk).

Közlekedési szolgáltatók (fuvarozók, valamint a helyi és helyközi közforgalmú közlekedési szolgáltatók): a fuvarozási feladatokat vállaló szolgáltatók alapvetően olyan gazdasági társaságok, melyek elsődleges célja a profitszerzés. Mindezt jól példázza, hogy a korábban már említett tehergépjármű-behajtási díj növelése érzékenyen érintette a fuvarozókat, így több szakmai érdekvédelmi szervezet hevesen tiltakozott szabályok megváltoztatása

miatt, melyről még az MTI is nagy terjedelemben adott hírt 2008. januárjában (Fuvarozó Vállalkozók Országos Szövetsége, Ipartestületek Országos Szövetsége, Közúti Közlekedési Vállalkozások Szövetsége, Magyar Közúti Fuvarozók Egyesülete, Magánvállalkozók Nemzetközi Fuvarozó Ipartestülete, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, Volán Egyesülés).

A szolgáltatók másik csoportjába a közösségi közlekedéssel foglalkozó társaságok sorolhatóak, melyek hatósági díjszabással dolgoznak, ráadásul a társaságok tulajdonosai is sok esetben egyfajta szociális tevékenységként, és nem profitszerzéseként gondolnak a közlekedésre (különösen igaz ez a nagyvárosi közforgalmú közlekedésre, amit a világ legtöbb nagyvárosában nem profitorientált módon üzemeltetnek). Budapest és a BKV esetében mindez azt eredményezi, hogy folyamatosan óriási veszteséget termel a vállalat, így a céget időnként a tulajdonosnak (Fővárosi Önkormányzat), vagy a Kormánynak kell pénzügyileg stabilizálnia (lásd a legutóbbi sztrájk kapcsán kibontakozó vitát a Kormány és a Fővárosi Önkormányzat között). Hasonló problémákkal küszködik a MÁV és a Volánbusz is. Bonyolult, és problémákkal terhelt, kérdéskörnek számít a budapesti közforgalmú közlekedésben részt vevő szolgáltatók együttműködése. Az egyes szolgáltatók ugyanis hagyományosa elértő tarifarendszerrel, utazási kedvezményekkel, utas tájékoztatási rendszerrel, és fejlesztési elképzelésekkel jellemezhetőek (Horvát Zs. – Bokor Z. – Denke Zs. 2006). Budapest ese-

tében a Bksz (Budapesti Közlekedési Szövetség) kialakításától várták/várják az egyes közlekedési szolgáltatók (BKV Zrt., MÁV Zrt. Volánbusz Zrt., valamint egyéb közforgalmú közlekedési szolgáltató cégek¹⁸) összehangolt működését¹⁹. Bár az 1990-es években folyamatosan napirenden volt a szövetség megalakítása, de végül csak 2005-ben írták alá az alapító okiratot. Problémákat okozott ugyanis az, hogy az egyes társaságok sokszor ellenérdekelte félként viselkedtek. Mindezek következtében úgy tűnt, hogy egy mintaterületen próbálják ki a rendszert, így politikai nyomásra ki is választották a Budapesttől ÉK-re fekvő szektort (M3-as és a Duna közötti részt), de végül a szakemberek tiltakozására nem valósult meg a modell-vizsgálat. A fő ellenérv az volt, hogy nem lehet megteremtteni a törvényi háttérét egy diszkriminatív jellegű intézkedéscsomagnak, valamint egy kisebb területen nem lehet modellezni a Budapest körüli teljesen eltérő társadalmi-gazdasági tulajdonságokkal rendelkező települések közlekedési viszonyait. Ezért a modell-kísérlet elvetették. Ezt követően olyan elképzelés látott napvilágot, mely szerint az agglomerációból bevezető vasútvonalak és Volán-járatok végállomásáig beutazók kedvezményes Budapesti bérletet vásárolhattak volna, de ez sem valósult meg. Végül 2005-ben aláírták az alapító okiratot, majd még ez év szeptemberében bevezették a budapesti egyesített bérletet²⁰. A második ütemben még az évtized végéig sor kerülne a tarifaközösség kialakítására, vagyis egységes jegy- és bérletrendszert vezetnének be. A ke-

letkezett bevételeket a pontosan mért teljesítménymutatók alapján osztanánk szét a Bksz tagjai között²¹. A harmadik ütemben pedig már közös fejlesztéseket terveznek (mind az infrastruktúra fejlesztéseket, mind az útvonalakat és menetrendeket tekintve), mely révén valóban integráltan működhetne a rendszer (részletesebben lásd Hadászi B. 2007). A Bksz működésével kapcsolatban azonban továbbra is jelentős problémaként vethető fel, hogy bizonyos esetekben még mindig ellenérdekelte felekként viselkednek az egyes szolgáltatók

Települési önkormányzatok: A települési önkormányzatoknak a közlekedés fejlesztése részben feladata (ÖTV alapján), részben elsőszámú érdeke a település fejlődési lehetőségeink biztosítása érdekében. Az önkormányzatoknak sokféle szempontot kell figyelembe venni érdekeik kialakításakor, így nem véletlen, hogy néha a lakosság az önkormányzatokkal kerülnek szembe, pedig az alapvető érdekeik azonosak. Klasszikus összeütközési pontok: útépités – valamint az ezzel járó kisajátítás és a forgalomnövekedés okozta problémák –, parkolás, közforgalmú közlekedés. A fővároson belül tetézi a problémákat, hogy sok esetben a Fővárosi Önkormányzatnak, és az egyes kerületi önkormányzatoknak is nehezen összeegyeztethetőek. Az agglomerációs gyűrűben fekvő városok érdeke egyrészt a főváros gyors és magas színvonalú megközelíthetőségének biztosítása. Amíg törvényi lehetőség volt rá, a BKV külön szerződést is kötött az elővárosi buszjáratok által érintett településekkel, így a települési

önkormányzatok anyagilag is hozzájárultak azok üzemeltetéséhez. A szerződés az önkormányzatok szempontjából azért volt elfogadható, mert garantálta a szolgáltatást, tehát költségmegtakarítás címén nem lehetett megkritikálni a járatokat. A BKV közlése szerint az önkormányzati hozzájárulás a teljes költségek kb. 10-40 %-át tette ki (Törökbálinton pl. 2004-ben mintegy 80 millió forintot fizettek a BKV-nak). Az érték azért volt változó, mert minden önkormányzattal egyedi szerződést kötöttek. Két településsel nem sikerült megkötni ezt a szerződést (Nagykovácsi és Solymár), a többi település már belátta, hogy csak így tudja hosszabb távon a megfelelő közlekedési lehetőségeket biztosítani.

Az agglomerációs gyűrűben fekvő települések egy részének mások fontos érdeke, hogy a településen belül biztosítsa a helyi közlekedést. Ezt jellemzően a Volánbusszal kötött szerződéssel biztosítják (a budapesti agglomerációban 14 településnek volt szerződése a Volánbusszal²²).

Gazdasági társaságok: a nem közlekedési szolgáltatással foglalkozó gazdasági társaságok szintén igen különböző érdekekkel jellemezhetők. A termelő vagy kereskedelmi tevékenysége folytató cégeknek többsége például elsődendő érdeke a lehető legjobb közlekedési elérhetőség. Az ezzel járó zaj- és légszennyezés kevésbé érdekli őket. A vendéglátóiparban és turizmusban azonban (az elérhetőség mellett) a csendes, nyugodt, közlekedési eszközök által nem zavart környezetet szeretnék. Ez különösen nagy problémát okozhat a gépjármű fo-

galomtól elzárt sétálóutcák, vagy csillapított forgalmú utcák kiépítésénél, hiszen a kereskedelemmel és vendéglátással foglalkozó vállalkozók egyrészt félnék a személygépjárművel érkező vásárlók/vendégek elmaradásától, másrészt pedig szeretnék a fogyasztók igényeihez igazodva teraszokat kialakítani. Hasonló ellenérzés merülhet fel a korábban már említett személygépjármű-behajtási díj bevezetésével kapcsolatban is.

Speciális esetekben (nagyobb kereskedelmi központok, lakóparkok és irodaházak esetében) az önkormányzatok a beruházót a közlekedésfejlesztési infrastruktúra fejlesztésére is kötelezi (közutak kiszélesítése, új csomópontok építése, esetenként a közforgalmú közlekedés fejlesztése). Mindez persze a vállalkozónak és a lakosságnak egyaránt kedvező változásokat eredményezte. Ehhez azonban a települési önkormányzat határozottságára van szükség.

Kormányzati szervek (kormány, szakminisztérium, hivatalok): az állam (mint az esetek többségében a finanszírozó) célja, hogy a lehető legkevesebb költséggel, a lehető legoptimálisabb közlekedési rendszerek épüljenek ki, és azok kielégítő módon használhatóak is legyenek. Tehát egyrészt a pénzügyi, másrészt a lakossági-gazdasági érdekeknek is meg kell felelnie. Mindezek érdekében az állam közlekedésfejlesztési koncepciókat dolgoz(tat) ki, melyet az elfogadása után igyekszik betartani és betartatni. A szakhatóságok feladata pedig a minden szempontból biztonságos közlekedés feltételeinek biztosítása. A közlekedésfejlesztés során felhasznált

uniós támogatások szabályozási rendszer miatt a kormányzat érdeke az is, hogy az előre meghatározott ütemterv szerint határidőre elkészüljenek a beruházások, mert jelentős csúszás esetén a korábban már megítélt támogatásokat is visszavonhatják, és akkor egyéb forrásokból kell fedezni a költségeket. Mindez várhatóan az előkészítéshez és tervezéshez szükséges idő növekedésével fog járn.

Tervezők és kivitelezők érdekei: a tervezők és kivitelezők érdeke, hogy olyan közlekedési infrastruktúra épüljön, melyek a rendelkezésre álló technológiákkal biztonságosan felépíthető. A kivitelező érdeke az is, hogy a rendelkezésre álló forrásokból gazdaságosan kivitelezhető legyen az adott infrastrukturális elem, vagyis igyekszik az általa feleslegesnek tartott elemek elhagyására rábírn az építetót (pl. az autópálya csomópontok számának csökkentése révén). A tervezés és építkezés során igazodni kell minden fél igényeihez (vagy legalábbis meg kell keresni a szereplők által még elfogadható hátránnyal járó kompromisszumos megoldásokat). Mint azonban az előzőekben láthattuk, az egyes szereplők érdekei igen változatosak, így a tervezés és a kiviteles az esetek többségében sajnálatos konfliktusokhoz vezet.

Az M0 története, és az építkezést övező társadalmi konfliktusok

Az egyes szereplők eltérő érdekeiből adódó feszültségekre az egyik legjobb példa az M0. A Főváros elkerülő kör-

gyűrű megépítése nem új keletű gondolat, Vásárhelyi Boldizsár már az 1940-es években felvázolta a körgyűrű tervét (GKM 2004). Természetesen ekkor még nem volt realitása ennek az elképzelésnek. Később több elgondolás is született a fővárosba vezető utak összekötésével kapcsolatban, égető szükségletként azonban csak a fent említett folyamatok erősödésével kapcsolatban jelent meg. Az első 28 km-es déli szakaszt (M1 és az M5 között) több részletben 1988–1994 között adták át a forgalomnak²³, majd sokáig nem történt érdemi előrelépés. Ráadásul a déli szakasz csak 2x2 sávós autópályaként épült meg, így annak áteresztő kapacitása szinte kezdettől fogva szűknek bizonyult²⁴. Az építkezéssel ellentétben a tervezés folyamata nem állt le, így az eltelt egy évtized tág teret biztosított a konfliktushelyzetek kibontakozásának (a 2. sz. út és az M3 közötti rövid szakasz ugyan megépült 1998-ra, de ez önmagában nem tekinthető lényeges változásnak). Az érdekellentétekből adódó konfliktusok erőssége a gyűrű építésének újraindítását következő években csak fokozód. Először M5 és a 4. sz. út között egy újabb – igaz csupán 12 km-es – épült meg (2005). Ezt követően a keleti szektor építése is megindult, az M0 északi hídjával (Megyeri Híd). A 2003. évi CXXVIII. Tv. szerint e szakaszoknak 2007-re kellett volna elkészülni, de végül csak 2008-ban készül el, a gödöllői átkötés (M31) pedig csak 2010-ben (2. táblázat).

A körgyűrű az északi és a nyugati szektorának építése a jelenlegi tervek szerint 2015-re várható (Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.).

A beruházás azonban több konfliktushelyzetet idézett elő. A tervezett nyomvonal mellett fekvő települések vélekedése szerint a jelenlegi tervek alapján épülő körgyűrű elsősorban a budapestiek érdekeit szolgálja. Mivel a pálya közel van Budapest határához ill., néhol Budapest közigazgatási határán belül halad, a bevezető utak forgalmi problémáin véleményük szerint nem fog segíteni, ahhoz legalább 30-40 km-rel távolabb kellett volna kijelölni a nyomvonalat.

Már a jelenleg meglévő szakaszok mentén is jelentős lakossági tiltakozás tapasztalható a körgyűrű nagy forgalma miatt, elsősorban a dél-pesti kerületek részéről. Ennek következtében az 51. sz. úttól új pályaszakasz épült (a meglévővel párhuzamosan, csak attól mintegy 10 km-rel délebbre), és így az M5 keresztezése után Gyált és Vecsést délről kerüli meg a körgyűrű. Az utána következő szakaszok esetében is komoly tiltakozást figyelhetünk meg, különösen a XVI. kerület (elsősorban Árpádföld) és Csömör esetében. A végül elfogadott, és a lakosság nyomására átalakított, tervek szerint a következő években épülő szakasz Gödöllő felé külön leágazást kap, majd az M3 keresztezése után Csömör és a XVI. kerület között halad tovább. Csömör után a körgyűrű a 2. sz. út és az M3 között már megépült E77. úton éri el a Dunát (1. térkép).

2. táblázat: A 2003. évi CXXVIII. tc. M0-ásra vonatkozó előírásai

A 2004. december végéig átadásra kerülő gyorsforgalmi utak				2005 végéig átadásra kerülő szakaszok		2006 végéig átadásra kerülő szakaszok		2007 végéig átadásra kerülő szakaszok	
szakasz	kiépítés	sáv	km	sáv	km	sáv	km	sáv	km
M0 Kelet, M5-4. sz. főút között 29,5-42,2*	autópálya			2x2	12				
4-es sz. főút Üllő Vecsés elkerülő*	főút			2x2	13				
M0 Kelet, 4. sz.-31. sz. főút 42,2-48,193**	autópálya							2x2	6
M0 Kelet, 31. sz.-3. sz. főút 48,193-59,675 km**	autópálya							2x2	11,5
M0 Kelet, 3. sz. főút-M3**	autópálya							2x2	8,5
M0 Gödöllői átkötés (M31)****	autópálya							2x2	12
M0 Dél, M1-M5 között**	autópálya							3+1	30
M0 Észak, M2-11. sz. út között***	autópálya					2x2	3		
(M0 Északi-híd) 10-es főút fejlesztése***	főút					2x2	8		

Forrás: GKM

* a tervezett időre elkészült

** a tervezetthez képest egy éves csúszás várható

*** a tervezetthez képes két éves csúszás várható

****pályázatás alatt, az átadás 2009-ben várható

1. térkép: Az M0 eddig megépült, épülő és tervezett szakaszai



Forrás: Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.

Ráadásul különböző civil szervezetek több pert indítottak az építkezés leállítására érdekében, melyek az Európai Unió által biztosított támogatás felhasználását is kérdésessé tette, de végül folytatódhatott az építkezés. A Szike először (2002) az M0 keleti szakaszának környezetvédelmi engedélyét támadta meg (a légszennyezés vizsgálatának hiányára hivatkozva), ezt a kérelmet azonban a bíróság elutasította. 2006 őszén a tervdokumentációtól való eltérés miatt (eredetileg 4 lehajtót terveztek az M3 és a 3. sz. út közötti szakaszon, de a környezetvédelmi engedélybe csak 3 szerepelt) újra perelt (ekkor már a Csék-kel közösen), ezúttal már eredményesebben, hiszen az építkezést hónapokig állt. Ezzel azonban a civil szervezet sok budapesti lakos (különösen a Hungária körút környékén élők) ellenérzését váltottak ki, és a médiában is egyre gyakrabban jelentek meg negatív szereplőként, mint akik akadályozzák az élhető környezet kialakítását. Emiatt több egyesület is az ORTT-hez is fordult a kiegyensúlyozott és tárgyilagos tájékoztatás kötelezettségének megszegése miatt²⁵.

Jelenleg az építkezéshez szükséges földterületek kisajátítása lassítja az építkezést, mert a föld-kárpótlás során (1992-től kezdődtek a föld-árverések) a Főváros környékén jellemzően kisméretű parcellákat osztottak ki, így több ezer tulajdonossal kell megállapodni. Mindez a keleti szektor építését hónapokkal késlelteti. Mindez az EU által a Kohéziós Alap terhére biztosított 70 milliárd forintos támogatás folyósítását is kétségessé tette, mert eredetileg a beruházást

2007. december 31.-ig át kellett volna adni. Szerencsére az M31-es jelentős csúszása (gödöllői átkötés) mindezt nem befolyásolja, majd később a 2007 végi határidő is módosíthatónak bizonyult.

A IV. és a III. kerület szintén tiltakozását fejezte ki az építkezéssel kapcsolatban, mert félnek attól, hogy a keleti szektor gyorsabban épül meg, mint az M0 északi hídjára, és ebben az esetben a körgyűrűről a teljes forgalom az Árpád hídon zúdulna át. Mindez katasztrofális állapotokat alakítana ki a Váci úton és Káposztásmegyeren egyaránt. Újpest számára a Lágymányosi híd is intő példa volt, ahol lakossági tiltakozás hatására kénytelenek voltak olyan megoldást választani – Andor utca –, amely végül is a legrosszabbnak bizonyult, hiszen sűrűn lakott, és szűk keresztmetszetű utakkal rendelkező területen kell a hídon áthaladó forgalmat elvezetni. A helyzetet csak bonyolítja, hogy a főváros néhány éve elővett egy régebbi tervet, mely szerint az Északi összekötő vasúti híd mentén saját forrásból építene hidat (Aquincumi-híd). Az elképzelés az volt, hogy a főváros saját beruházásban nem csak az új hidat építené fel, hanem az ún. Munkás körutat is a Körvasút sor mentén. Mivel egy hídra sürgősen szükség van – a Margit híd régóta halogatott felújítását már nem lehet sokáig elodáztatni, ráadásul ennek forgalmát az Árpád híd nem képes fogadni –, ezért végül a Megyeri ferdekábeles hídra eset a választás. A főváros által dédelgetett új körút megépítése pedig egyelőre elég bizonytalan, helyette inkább az ún. Külső Keleti körút építését kezdik el. Ennek első 5,6 kilométeres

szakasza Soroksár (5. sz. út) és Cinkota – Nagytarcsai út – között a tervek szerint 2010-re készül el, remélhetőleg uniós támogatással²⁶. Később pedig az M0 felé épülne tovább északi irányban. A teljes kiépítés után a dél-pesti kerületek közlekedési jelentősen javulna.

A Megyeri híd építését azonban nem csak az anyagiak szűkössége késleltette, hanem az is, hogy a Székesdűlő, és a Békásmegyeri lakótelep északi része között húzódó Duna-híd a Szentendrei-sziget védettség alatt lévő részén vezet a nyomvonal (a Szentendrei-sziget északi része Budapest egyik legfontosabb víznyerő helye) ami az építési engedélyt is kérdésessé tette. Két civil szervezet (Levegő Munkacsoport, Göncöl Szövetség) támadta meg a környezetvédelmi engedély kiadását, azonban 2004-ben elvesztették a pert.). Egy évvel később néhány civil szervezet (Levegő Munkacsoport, S.O.S Békásmegyerért Egyesület, Solymári Környezetvédők Egyesülete, Van jobb m-null Ürömieik és Pilisborosjenőiek Környezetvédő egyesülete, Védegylet) újabb pert indított, melyben azt kérte a bíróságtól, hogy tiltsák el a Nemzeti Autópálya Rt-t az M0 megépítésétől, környezetszennyezés vétsége miatt. A pert a civil szervezetek újra elvesztették. Ezt a koránt sem „állóvizet” zavart meg Szigetmonostor, hiszen egy Szigetmonostor-Szentendre közötti közúti híd megépítéséhez kötötte a megfelelő engedélyek kiadását, és ez mai napig bizonytalanra teszi az épülő Megyeri híd sorsát. Egy, a Fővárosi Bíróság által hozott, ítélet szerint ugyanis a Megyeri híd csak akkor helyezhető forgalomba,

ha megépül a Szigetmonostor-Szentendre közötti kis híd²⁷. Ez a terv azonban még környezetvédelmi engedéllyel sem rendelkezik, ráadásul a Fővárosi Vízművek igen kemény feltételeket szabott a hozzájárulás kiadásához, és a civil szervezetek (voltaképpen a már korábban az ügyben szereplő szervezetekről van szó) is újabb perrel fenyegetőznek. Így a következő 5 évben nem valószínű, hogy felépülhet a híd. Ez azonban kérdésessé teszi a 2008. augusztusában átadásra kerülő Megyeri híd forgalomba helyezését. Ráadásul Békásmegyer északi részén is tiltakoznak az építkezés ellen az ottani lakosokat képviselő civil szervezetek (S.O.S. Békásmegyerért Egyesület, Óbor-kör), akik a 11. sz. és 10. sz. út közötti szakasz nyomvonalával nincsenek kibékülve. Szerintük az évtizedekkel ezelőtt kijelölt nyomvonal ma már nem megfelelő, és több tízezer békásmegyeri polgár életét keserítené meg a meg a hatalmas zaj- és levegőszennyezés. Mindehhez csatlakozott Óbuda-Békásmegyer önkormányzata is, és nem szeretné, ha közigazgatási területén épülne meg az M0. Időközben csatlakozott a tiltakozási hullámhoz Budakalász és Pomáz is, ahol a már most is elviselhetetlen átmenő forgalom okoz problémát, így itt korábban úgy nyilatkoztak, hogy csak akkor járulnának hozzá az építkezéshez, ha az egyből a 10. sz. útig kiépülne. A Megyeri híd építését perrel is hátráltatni próbálta a két település, de végül nem sikerült érvényesíteni érdekeiket. Mindezek következtében jelenleg egy Budakalász-Pomáz-Szentendre elkerülő út építését támogatják, melyet

a Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulási Tanács is támogatásáról biztosított²⁸ (13 polgármester írta alá a határozatot). Pilisborosjenő önkormányzata szintén tiltakozott az építés ellen, ők Piliscsabán kívül szeretnék a nyomvonalat vezetni. Mivel Üröm és Pilisborosjenő szinte teljesen összeépült, kormány zajterhelés érné a települések szélén lakókat, valamint a lehangzó hiánya miatt sem nyerne semmit a település. Attól is félnek, hogy ha megépül az M0, akkor a 10. sz. út forgalma csak fokozódni fog, bár itt már szinte folyamatos közlekedési dugót tapasztalhatunk. Az önkormányzat ugyan nagyon elszánt volt, és a végsőkig harcolni kívánt az építkezés ellen (nem is szerepeltették a 2015-is érvényes szabályozási tervben), de tisztában voltak azzal, hogy erős nyomást gyakorolnak rájuk, akkor nem tudnak majd ellen állni, és végül nem is sikerült.

Az észak-budai szektor vélhetően a következő években is a legnagyobb ellenállást fogja kiváltani. Egyrészt a domborzati adottságok miatt nagyon drága lesz az útpálya kialakítása (több kilométer alagút építése szükséges), valamint a Budapestről kiköltözők mérgeződrágán vásárolt telkeit elértékteleníti, amennyiben azok a tervezett pálya közelében fekszenek.

Természetesen a nyomvonal mentén fekvő településeken belül is jelentős érdekellentétek feszülnek. A tervezett út közvetlen közelében lakók tiltakoznak a csökkenő zöld felületek, a nagy forgalommal járó zaj- és levegőszennyezés miatt. A távolabb lakók esetében inkább

az utazást megkönnyítő hatása érzékelhető. Nem egy esetben településeken belüli ellentét is kialakul, és az elmergesedett viszony a mindennapi életükre is rányomja a bélyegét. Tipikus példának számít Csömör esete, ahol azért választották a Csömör és Árpádföld közötti változatot (a másik lehetőség az volt, hogy Csömört keletről megkerüli a körgyűrű), mert féltek a településen áthaladó forgalom kialakulásától. Jelenleg ugyanis Csömör zsáktelepülésnek számít, csak földutak kötik össze Kistarcsával. Az 1990-es évek elején az önkormányzat hatástanulmány elkészítését rendelte el, amely az országban egyedülálló módon, össze is hasonlította a két nyomvonalat. Az elkészült tanulmány végül ezt a nyomvonalat javasolta, mivel ez nem járna jelentős többlet zaj-szennyezéssel, valamint az elvetett nyomvonal a település legszebb részét tette volna tönkre. Ennek ellenére az önkormányzat nem döntött az ügyben addig, amíg a XVI. kerület el nem fogadta a tervet. Az új szabályozási tervében azonban előírta, hogy mindkét oldalon 100 m szélességben véderdőt kell telepíteni az építettőnek, és eltökélt szándéka, hogy nem ad ki használatba vételi engedélyt addig, amíg ez el nem készül. A lakosság részéről azonban két jól elkülöníthető tábor alakult ki, hiszen a megvalósuló nyomvonaltól a város Budapest felőli részén lakók idegenkedtek, a másik verziótól pedig a város túloldalán lakók. A műszaki iroda vezetője szerint az is nagy probléma, hogy a lakosság nincs kellőképpen tájékoztatva, és a téves információkat tényként fogadják el. Hasonló problé-

mával minden településen számolni kell a jövőben.

A környezetvédő civil szervezetek egyöntetűen tiltakoznak a nyugati szektor építése ellen. Álláspontjuk szerint Budapest körül már csak itt találhatóak összefüggő zöld területek, melyeket a turisták is nagyon kedvelnek. Várható azonban az, hogy az autópálya kiépítésével nem csak a zaj- és levegőszennyezés lenne szinte elviselhetetlen, hanem közvetlen környezetében logisztikai- és bevásárlóközpontok épülnének (a 2A és az M3 között épült szakaszt több szervezet véleménye szerint mindössze azért építették meg jóval a keleti szektor befejezése előtt, mert a jelentős befolyással rendelkező hipermarket láncok ezt kérték a fővárostól. A környezetvédő civil szervezeteket érdekérvényesítő képességét semmiképpen nem szabad alábecsülni, amit az is jól mutat, hogy a Legfelsőbb Bíróságnál elérték a 2. és 11. sz. főutak közötti szakaszt környezetvédelmi engedélyének felülvizsgálatát, valamint egy ideig a keleti szektor építését is leállították.

Legnagyobb hévvel – szervezettségéből és lehetőségeiből adódóan – a Levegő Munkacsoport támadta a terveket. Véleményük szerint csak a környék keleti szektorára van szükség. Ellentmondásosnak tartják azt is, hogy tranzit és egyben helyi elosztóútként valósítják meg, mert így a súlyos környezetszennyezés a lakott területeket is érinteni fogja. Az érintett önkormányzatok véleményéhez hasonlóan azt szerették volna, ha a jelenleg tervezett nyomvonaltól eltérően a lakott területektől távolabb

(Mogyoródot, Gyömrőt, Pécelt keletről megkerülve) Gödöllő felé haladna az M0. Az északi szakaszcól szintén rossz véleménnyel vannak, ezért nem támogatták sem az M0 északi hídjának építését, sem az Északi összekötő vasúti híd mellett tervezett közúti híd építését (elviselhetetlen forgalomnövekedést idézne elő Észak-Pesten). Elfogadhatatlannak tartják a lakott területeket 500 méternél jobban megközelítő nyomvonalevezetést, bár egyes esetekben elfogadják a Budapesthez közelebb tervezett szakaszokat is (pl. Csömör esetében megváltozott a véleményük, és szükséges rossz megoldásként el tudnák fogadni az Árpádföld – Csömör közötti nyomvonalat). Szükségesnek tartják azt is, hogy legalább 100 méteres véderdő épüljön a pálya két oldalán. Fontosnak tartják azt is, hogy a kiépülő környék mentén ne épüljenek bevásárlóközpontok, gyárak, és egyéb forgalomvonzó létesítmények (vámudvart és logisztikai központot el tudnak képzelni, hiszen az ide irányuló tehergépkocsi forgalom így elkerülné a lakott területeket). Az M0 kiépítésével párhuzamosan szükségesnek ítélik a Budapesten belüli forgalom korlátozását, sebességcsökkentő intézkedések révén, mely révén a tranzit forgalom elkerülné a várost. Fontos szempont véleményük szerint az is, hogy az M0 által generált forgalom nem szabad, hogy az agglomerációban fekvő településeken áthaladó forgalmat megnöveljék. Ennek érdekében szintén sebességkorlátozást kellene bevezetni, valamint a csomópontokat is ritkábban kellene megépíteni. Külföldi, valamint a megépült déli szakasz pél-

dájára hivatkozva felhívják a figyelmet arra, hogy az új utak mindig nagyobb forgalmat generálnak, mint ami korábban tapasztalható volt az érintett területen, és ezért is szükséges csak a környező egyes részeinek megépítése. Követelik azt, hogy a továbbiakban ne szakaszonként tervezzék és engedélyeztessék a környező, mert így lehetetlenné válik a mindenki által elfogadható nyomvonal kialakítása.

Ezen kívül fontos megjegyezni azt is, hogy a főváros és a civil szervezetek között az utóbbi években nem túl felhőtlen a viszony. A főváros szerint a civil szervezetek ellenkezése miatt késik a környező építése, pedig a fővároson áthaladó tranzitfogalom már évek óta elviselhetlenné teszi a budapesti lakosok életét. Emellett és a környezetszennyezés is nagyobb, mint ha a környező haladna a forgalom. A civil szervezetek szerint azonban nem szabad elkapkodni a döntést, hiszen egy rosszul megtervezett nyomvonal sok kárt okozna a környezetben.

A civil szervezetekkel kapcsolatban érzékelhető az is, hogy a sokféle cél és érdek miatt voltaképpen lehetetlen velük intézményes keretek között kompromisszumokat kötni, így az építkezés ellen várhatóan mindent megtesznek, természetesen a jogállami keretek között. Hasonló jelenséget figyelhetünk meg, mint a 4-es metró környezetvédelmi és vasúthatósági engedélye esetében.

Speciálisnak nevezhető Törökbálint helyzete, hiszen három autópálya (bár az M0 jelenleg csak nevében autópálya, a kormány 2007 augusztusában döntött a

déli szakasz Uniós forrásból történő bővítéséről) találkozási pontjában fekszik. A település egy része ráadásul az autópályák által körülvett háromszögben helyezkedik el, és a Budapest-Hegyeshalom vasútvonal is áthalad a területen. Ennek következtében a település életét a bezáruló környező jelentősen már nem befolyásolná, a zajszennyezés így is szinte az elviselhetetlenség határán van, és ezen a 2000-ben épült zajvédő falrendszer sem javított érezhető módon. Néhány előnyt is fel lehet hozni, mint például a be nem épített területek felértékelődését, bár itt már minimális területekről van szó. Mindezek tükrében érthető, hogy náluk nem a jövő, hanem a jelen problémájaként jelentkezik az utépítés. Az önkormányzat igyekszik kihasználni az ebben rejlő lehetőségeket, és többször is módosította a Törökbálint általános rendezési tervét, illetve az új szabályozásnak megfelelően a szabályozási tervét. Arra azonban ügyeltek, hogy a nagyobb területigényű bevásárlóközpontok és üzemek a közigazgatási határtól távol épüljenek fel. A beépítés ütemére jellemző, hogy 30 ha-t 3 év alatt építettek be lakóházakkal. Az „öslakosokat” úgy próbálják kárpótolni, hogy olyan területeket minősítenek át beépíthetőnek, melyek többségében még az ő tulajdonukban van.

Jól láthatjuk tehát azt, hogy a környező építése sok konfliktussal jár, hiszen sok szereplő érdekét kellene összehangolni, és ez lehetetlennek tűnik. Egyes települések ráébredtek arra, hogy olyan pozíciót foglalnak el a vitában, hogy zsarolás jellegű igényekkel léphetnek fel,

így érvényesítve az egyébként szükséges és jogos igényeiket. Ezek az igények azonban többnyire reálisak, és megvalósíthatóak. Nagyobb probléma van a civil szervezetekkel, hiszen esetükben nincs szó kompromisszumkésségről.

Mindezek tükrében elmondható, hogy mozgalmas 15 év áll mögöttünk, de remélhetőleg 2008-ra megépülnek a körgyűrű legfontosabb szakaszai (az északnyugati és nyugati szakasz kivételével), így a konfliktusok száma várhatóan csökken, és a hátrányok mellett már az előnyök is érzékelhetők lesznek (pl. a Budapesten áthaladó tranzitforgalom csökkenése). Talán elkerülhető lett volna a sok konfliktus, ha 1994 után nem akad el az építkezés. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy a bevezetőben említetteknek megfelelően a közúti forgalom további növekedésével kell számolnunk. A probléma legfeljebb az, hogy a folyamatosan növekvő közúti forgalom miatt lassan szükség lesz még egy körgyűrűre.

SZABÓ SZABOLCS

Irodalom

Antal A. – Bősze S. – Karsa A. (2007): Közlekedési szövetségi együttműködés a BKV Zrt. szemszögéből. *Városi Közlekedés*. 47. 4. 198-200 o.

Babbie, E. (1996): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó. Budapest. 704 o.

Bajmócy P: (2004): A „vidéki” szuburbanizáció Magyarországon. *Tér és Társadalom*. 14. 2-3. 323-330. o.

Berczik A. (2003): Néhány szaknyelvi ajánlás. *Városi Közlekedés*. 43. 3. 165-167 o.

Berczik A. – Molnár L. (1999): A közlekedés: a múlt kalandja, a jövő reménye? in: Csontos J. – Lukovich T. (szerk.): *Urbanisztika 2000*. Akadémiai Kiadó. 266 o.

COM (európai bizottság) (2004): A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Városi Környezet Tematikus Stratégia előkészítő anyaga. Európai Bizottság. Brüsszel. 58 o.

Denke Zs. – Kéthelyi J. (2007): A BKSZ Kht. tevékenysége és tervei. *Városi Közlekedés*. 47. 5. 253-258. o.

donáth Z. (2004): A városi közösségi közlekedést fejlesztő beruházások a BKV Rt. példáján. *Városi Közlekedés*. 44. 3. 36-43. o.

Dövényi Z. – Kovács Z. (1999): A szuburbanizáció térbeni- társadalmi jellemzői Budapest környékén. *Földrajzi Értesítő*. 48. 1-2. 33-57 o.

Goldman, T. – Gorham R. (2006): Sustainable urban transport: four innovative directions. *Technology in Society*. 28. 261-271. o. (www.sciencedirect.com)

Gyáni G (1992): Bérkaszárnya és nyomortelep. A budapesti munkáslakás múltja. Magvető Kiadó. Budapest. 213 o.

Hadászi B. (2007): Tarifaközösség kialakításának kezdetei a Közép-magyarországi régióban. *Városi Közlekedés*. 47. 5. 265-269. o.

Hayness, K. E. – Gifford, J. – Pelletier, D. (2005): Sustainable transport institutions and regional evolution: Global and local perspectives. *Journal of Transport Geography*. 13. 207-221 o. (www.sciencedirect.com)

Heinczinger I. – Perger I. (2007): A közlekedési szövetségi együttműködés a MÁV Zrt. szemszögéből. *Városi Közlekedés*. 47. 4. 201-205. o.

Horvát Zs. – Bokor Z. – Denke Zs. (2006): Emberbarát közlekedés a Közlekedési Szövetségek keretében. *Földrajzi Értesítő*. 48. 1-2. 33-57. o.

Jakab G. (2007): Budapest közlekedésfejlesztése. Diplomamunka. ELTE TTK Társadalom és Gazdaságföldrajzi Tanszék (témavezető: Szabó Sz.). Budapest. 96 o.

Kocsis J. B. (2000): A szuburbanizáció jelenségének főbb elméleti megközelítései a város-sociológia és más rokon tudományterületek irodalmában. *Tér és Társadalom*. 14. 2-3. 311-321 o.

Kovács F. (2002): *Közlekedéstan*. Jegyzet. Széchenyi István Egyetem. Győr

Kovács Z. (2002): Népeség- és település-földrajz. Egyetemi jegyzet. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 239 o.

Közlekedés Fővárosi Tervező Iroda Kft. (2003): A Közép-magyarországi régió közlekedésfejlesztésének integrált stratégiai terve és operatív programja – Egyeztetési anyag. Budapest.

KSH (2002/a): *Életmód – Időmérleg*. A népesség időfelhasználása 1986/1987-ben, és 1999/2000-ben. Budapest. 503 o.

KSH (2002/b): *Budapest Statisztikai Évkönyve 2001*. Budapest. 412 o.

KSH (2007): *Budapest Statisztikai Évkönyve 2006*. Budapest. 235 o.

Mészáros P. (2004): Fenntartható közlekedésfejlesztés a globalizált világban. *Városi Közlekedés*. 54. 2. 58-71. o.

Mészáros P. (2000): A fenntartható mobilitás felé. in: *Magyarország az ezredfordulón – Közlekedési rendszerek és infrastruktúrák*. (szerk.: Glatz F). Magyar Tudományos Akadémia. Budapest. 91-108. o.

Magyar Közút Kht. (2006): 2006. évi keresztmetszeti forgalomszámlálás adatai 1. Bővített mérőhely kiadvány. Budapest. http://web.kozut.hu/uploads/media/BOVITETT_MEROHELY_KIADVANY_1_2006_01.pdf

Szabó Sz. (2007): Történjen már valami - Közlekedésfejlesztési elképzelések Budapesten, és azok lakossági fogadtatása. *Falu Város Régió*. 3. pp. 28-40.

Tímár J. (1999): Elméleti kérdések a szuburbanizációról. *Földrajzi Értesítő*. 48. 1-2. 7-26 o.

Tosics I. (2004): Városi fenntarthatóság és Budapest Városfejlesztési Konceptiója. in: *Város vagy világfalu? Önkormányzati szakanyag*. Független Ökológiai Központ. Budapest. 21-37 o.

Tosics I. (2006): Élhető vagy működő város. *Városi Közlekedés*. 46. 5. 244-251 o.

Várady T. (2002): Intermodális területek P+R fejlesztésének lehetőségei a Közép-magyarországi régióban. *Városi közlekedés*. 45. 4. 175-187. o.

Zegras, C. (2000): A városi közlekedés. in: *Magyarország az ezredfordulón – Magyarország településkörnyezete* (szerk.: Enyedi Gy). Magyar Tudományos Akadémia. Budapest. 295-320. o.

38/1993. sz. önkormányzati rendelet. Fővárosi Közgyűlés.

19/2005. sz. önkormányzati rendelet. Fővárosi Közgyűlés.

2631/2006 (XI. 29.) sz. ORTT határozat

677/2006 (III. 29.) sz. ORTT határozat

74/2007. sz. önkormányzati rendelet. Fővárosi Közgyűlés.

52/2007. sz. határozat. Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulási Tanács

Jegyzet

1 Jelen írásban tudatosan és következetesen szerepel a „közforgalmú közlekedés” kifejezés. Az utóbbi években terjedő „közösségi közlekedés” ugyanis nem egyértelmű, hiszen ez a kifejezés a tulajdonviszonyokra, az adott közlekedési eszközt igénybe vevő speciális társadalmi csoportra – közösségre –, vagy akár egyes vállalatok együttműködésének formájára is utalhat (lásd Berczik A. 2003). A „tömegközlekedés” pedig azért félrevezető, mert egyrészt nem csak nagy kapacitású járművekkel lehet szállítási szolgáltatást végezni (lásd iránytaxi), másrészt inkább pejoratív jelzőnek tűnik.

2 Városodás: a városi népesség arányának növekedése (Kovács Z. 2002).

3 A legtöbb szerző egyetért abban, hogy tömeges szuburbanizációról csak 1990 után beszélhetünk, hiszen addig az agglomerációs gyűrű településeinek népességnövekedése elsősorban az adminisztratív korlátozások miatt Budapestre bejutni képtelen vidékiek beköltözésével volt magyarázható (Dövényi Z. –Kovács Z. 1999, Tosics I. 2004, Bajmócy P. 2004), de ennek az előjelei már az 1970-80-as években is jelentkeztek (Gyáni B. 1992, Tímár J. 1999).

4 Természetesen ezt megelőzően is sokan költöztek ki a várost övező agglomerációba, már 1930-ban az ottani lakosság 23%-a budapesti születésű volt, de ez még alacsony értéknek tekinthető. Meg kell jegyezni azt is, hogy ez nem tekinthető szuburbanizációnak, hiszen a könnyebb megélhetés miatt költöztek ki Budapestről. Ezt a folyamatot nevezik német nyelvtérületen „Stadtflucht”-nak (Dövényi Z. – Kovács Z. 1999. 35-36. o.).

5 Az egyes települések vonzerejét azok imázsa és közlekedési helyzete is befolyásolja. Egy 1999-ben készült vizsgálat szerint a lakhelyválasztás elsődleges szempontja a kellemes lakókörnyezet, és a közlekedés csak ez után következik (Dövényi Z. – Kovács Z. 1999).

6 Az áruszállítási behajtási hozzájárulás havi díját az egyes övezetekben eltérő mértékben határozták meg. A legmagasabb díjtételeket a Budai Vár esetében határozták meg, bár oda 12 t feletti gépjárművek már csak ideiglenes behajtási és várakozási engedélyt kaphatnak, melynek összeg a 32 t feletti tehergépjárművek esetében havi 2034000 (!) forint havonta. Ráadásul bár lehetőség van napi engedély kiváltására is, de a bonyolult engedélyezési eljárás miatt (minden engedélyt a főpolgármesternek kell aláírni) ezek kiváltása hosszadalmas, így a fuvarozóknak célszerűbb havi, negyedéves, vagy éves engedélyt váltani.

7 A 3,5-7 tonna közötti járművek a korlátozott területek egy részén az esti és a hajnali órában engedély nélkül is közlekedhetnek. Az ennél nagyobb tehergépjárművek esetében 0-24 óra a korlátozás időtartama.

8 A változások kapcsán kiemelhető még az is, hogy az engedélyek kiadását a fővárosi tulajdonban lévő Parking Kft. vette át a Fővárosi Szállítási Tanácsadó Kft-től (Parking Kft, Fővárosi Szállítási Tanácsadó Kft 2008)

9 A közigazgatási hivatal álláspontja szerint úthasználati díj csak autópályák esetében szedhető, és az is csak a szakminisztériumi döntése alapján.

10 A rendelet alapvetően három kategóriát határozott meg:

Díjmentes parkolási zóna: díjmentesen igénybe vehető parkolás

Fizető parkolási zóna: ezen belül létezik időkorláttal, és időkorlát nélkül igénybe vehető terület, és különböző díjfizetési zónákat határoztak meg. A parkolási díjat mintegy 1000 telepített automata segítségével szedik be.

Védett és kiemelten védett övezetek: csak előzetesen kiváltott engedéllyel lehet behajtani, és ilyen engedélyt csak az adott területen lakó magánszemélyek, valamint az ott telephellyel rendelkező intézményeknek lehet kiadni. Összesen 9 ilyen védett övezetet határoz meg a rendelet, de ezek területe nagyon kicsi. Kiemelten védett területek vannak a Margit szigeten, a Hajógyári szigeten, a Római parton és a Városligetbe. Védett övezetbe sorolták be az V. Kerület, a Népliget, Óbuda, Normafa és a Várnegyed egyes részeit.

11 Egyes városokban próbálkoztak pakolóhajókkal, de a világörökségi védelem alatt álló budapesti Duna-szakaszon ez nem tűnik ideális megoldásnak.

12 A Fővárosi Közterületi Parkolási Társulás (V. kerület), a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. (VI., VII., VIII., IX., XIII. kerület), A Centrum Parkoló Rendszer Kft. (I., II., VI., VII., VIII., XI., XII. kerület), A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt (XIII. kerület, Margit-sziget), összesen 48917 fizető parkolóhelyet üzemeltet. Rajtuk kívül a Signelit Rt. (Vár) foglalkozik még parkolóhelyek üzemeltetésével a fővárosban.

13 Az olyan utak, ahol közforgalmú közlekedési eszközök közlekednek, a Fővárosi Önkormányzat kezelésében vannak.

14 A BKV elővárosi szállítási teljesítménye nagyjából fele-fele arányban oszlik meg a város határát átlépő hév vonalak (4 vonal, napi 68300 utas a város határán, mindkét irányban), és a buszjáratok (25 vonal – napi 52400 utas a város határán, mindkét irányban) között (Antal A. – Bószte S. – Karsa A. 2007).

15 A MÁV 11 vonalon szállít utasokat a fővárosba, melyek közül a legnagyobb forgalommal a 70 sz. (Szob-Vác-Budapest), a 100 sz. (Szolnok-Cegléd-Budapest), valamint a 120 sz. (Szolnok-Újszász-Budapest) vonalak jellemezhetőek (Heinczinger I. – Perger I. 2007).

16 A kérdőívben arra is rákérdeztünk, hogy a legfontosabb árukat ill., szolgáltatásokat melyik településen vásárolja/veszi igénybe (élelmiszer,

műszaki cikkek, ruházat, orvosi ellátás, szórakozás). A kisebb települések esetében helyben csak az élelmiszert vásárolják, a többi esetben szinte kizárólag Budapestet jelölték meg céltelepülésként. A városok esetében (pl. Budaörs, Gödöllő, Pilisvörösvár, Törökbálint, Veresegyház, Vác) már a többi áruféleség, és nagyobb arányban az orvosi ellátást is helyben veszik igénybe. E települések azonban nem tudnak jelentős vonzerőt gyakorolni környezetükre, és csak néhány esetben lettek bejelölve céltelepülésként. A szórakozás tekintetében azonban egyöntetű Budapest központi szerepköre, a megkérdezettek 96 %-a a Fővárost jelölte be céltelepülésként.

17 Városi és Elővárosi Közlekedési Egyesület, Emberibb Parkolásért Mozgalom, Szike Környezetvédő és Egészségvédelmi Egyesület, Csömöri Érdekvédelmi Közösség.

18 Jelenleg már több kisebb Volán társaság a tagja (Vértes Volán, Nógrád Volán, Kunság Volán).

19 A Bksz területe Budapesten kívül majd 200 településre terjed ki a hatáskörzete, amely alapvetően a Volánbusz Zrt. által kiszolgált kb. 30-40 km sugarú kört jelenti, valamint az ebből csápszerűen kinyúló vasútvonalak (kb. 80 km-es távolságra) által ellátott területeket. Az érintett területen mintegy 3 millió ember él, és naponta kb. 6 millió utazás történik (Antal A. – Bösze S. – Karsa A. 2007).

20 A Budapestre történő utazáskor a BEB megvásárlásával a város közigazgatási határán belül bármely járművel szabadon lehet utazni, így a BKV bérelt viszonyított 10%-os felár ellenére is költségmegtakarítás realizálható. A bérlet gyorsan népszerű lett, havonta kb. 30-35 ezret értékesítenek (Denke Zs. – Kéthelyi J. 2007), és a MÁV havijegy utasainak mintegy kétharmada ezt a bérlettípust vásárolja (Heinczinger I. – Perger I. 2007).

21 Minden utazást pontosan regisztrálnának az elektronikus jegyrendszerrel, így a teljesítmény (utas-kilométerben megadva) pontosan mérhetővé válna.

22 A Volánbusz 2004-ben mindössze 30 millió forint bevétele származott ebből.

23 1988-ban M5 és 51. sz. út között, 1990-ben az 51. sz. út és a 6. sz. út között, 1994-ben a 6. sz. út és az M1 között.

24 A sok halálos baleset miatt a „halálút” néven vált közismerté. A kormány végül 2007 nyarán a döntött arról, hogy az EU által támogatott közlekedésfejlesztési projektek közé (ÚMFT) beveszi a szakasz autópályává bővítését (beleértve a Hárosi híd kibővítését is). A legfrissebb hírek szerint 2008 nyarán kiírják a közbeszerzési eljárást, és így 2010-re megvalósulhat a beruházás. A probléma „mindössze” az, hogy az idén átadásra kerülő keleti és északi szakaszok által generált többletforgalom elvezetésére a 2x2 forgalmi sáv alkalmatlan, így 2008-2010 között várhatóan jelentős fennakadások lesznek a déli szakaszon. A Magyar Közút kht. felmérése szerint a déli szakaszon az évi átlagos napi forgalom 2006-ban már így is 42.002 jármű volt, melyből több mint 10 ezer volt a nehézgépjárművek (7,5 tonna felett) száma.

25 Az Országos Rádió és Televízió Testület a 2631/2006 sz. határozatában az m1 „A Tv ügyvédje” c. műsorát, a 677/2006 sz. határozatában pedig a TV2 „Napló” c. műsorát marasztalta el.

26 A körút építését az is indokolja, hogy az épülő csepeli szennyvíztisztítóból az évente keletkező mintegy 70 ezer tonna szennyvíziszapot a tervek szerint a XVIII. kerületben (Cséry-telep) fogják komposztálni. A szennyvíztisztító környezetvédelmi engedélyben a Szabadkikötő-M0-M5-Külső keleti körút-Ipacsfa utca útvonal szerepel, ahol mindez éves szinten több ezer teherautóval (kb. napi negyven fuvar) növelné a közúti forgalmat (Környezetvédelmi- és Vízügyi Minisztérium).

27 A szigetmonostori Polgármesteri Hivatal eredetileg azért indította a pert, hogy a bíróság vonja vissza a Megyeri híd akkor már jogerős építési engedélyét. Ezt a bíróság nem tette meg, de kötelezte a beruházót a kis híd megépítésére.

28 A Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulási Tanácsának 52/2007.(VI.20.) DPÖTKT sz. határozata

Civil társadalom

A „zöldenergia” téma margójára: empirikus kutatások eredményei a mátészalkai kistérségben

Napjainkban már közismert tény, hogy a *megújuló energiaforrásokból* nyerhető energia egyre nagyobb jelentőséggel bír. Az azonban már kevésbé ismert, hogy pontosan mit fednek az egyes – a témához szorosan kapcsolódó – fogalmak, illetve mit is jelent valójában az energetikai célú biomassza hasznosítás, a termelők, az előállítók és a felhasználók, azaz a *társadalom* számára. A helyi gazdaság szempontjából fontos kérdés, hogy ki milyen szerepet vállal, és milyen hasznot várhat ettől a tevékenységcsoporttól. Az írott sajtóban és az egyéb médiumokban egymással szöges ellentétben álló információk és vélemények jelennek meg, teljes káoszt okozva ezzel a lakosság témával kapcsolatos ismeretanyagában.

A megújuló energiaforrások előállításának és hasznosításának kérdése tehát sok megközelítésből merül fel ma-napság, az egyik lehetséges szempont annak vizsgálata, hogy az ilyen jellegű energiaforrások felhasználása milyen hatással van a minket körül vevő környezetre. Ez utóbbi alatt érthetjük egyrészt a természeti környezetet, de legalább ennyire fontos a gazdasági-társadalmi közegre gyakorolt hatás vizsgálata is. A biomassza energetikai célú felhasználásának széles körben történő elterjedé-

séhez komplex természeti-társadalmi-gazdasági-politikai feltételrendszerre van szükség. Az energia-liberalizáció és a szigorodó környezetvédelmi előírások a jövőben a fejlett országokban elősegítik a megújuló energiaforrások gyorsabb terjedését, ugyanakkor a társadalmi hatások vizsgálata, és a működéshez szükséges szabályozás részletes és teljes körű kidolgozása is elengedhetetlen feltétel. Annál is inkább így van ez, mert a biomassza energetikai célú felhasználásának viszonylag lassú terjedését sok más indok mellett azzal is magyarázzák, hogy a megújuló energiaforrások társadalmi ismertsége, és ezzel talán elfogadottsága is alacsony szinten áll jelenleg.

A mezőgazdaság, mint alapanyagbázis

Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a mezőgazdaság az energia-felhasználó ágazatok sorából kilépve ma már, bár továbbra is tetemes energiát használ fel, jelentős alapanyag termelő lett (Nagy, 2006). Az évente képződő szerves anyagok bruttó energiatartalma 1100-1200 PJ, mely jóval felülmúlja hazánk éves energiaigényét. Természeti adottságaink lehetővé teszik, energiapolitikai és kör-

nyezetvédelmi szempontból pedig hosszabb távon kikényszerítik a biomassza energetikai célú hasznosításában rejlő lehetőségeink fokozottabb kihasználását (Bai, 2005). A közvélemény számára kevésbé ismert, hogy Magyarország potenciális biomassza termelő képessége magas termelési színvonallal párosul. A magyar agrártárca számításai alapján, belátható időn belül egymillió hektáron, a hazai szántóterület negyedén lehetne *energianövényeket* termesztetni.

A szakemberek egybehangzó véleménye szerint hazánkban a *bioetanol-előállítás* esetében várható nagyobb termelési kapacitás kialakulása, a jelenleg ismert beruházási tervek egyértelműen a bioetanol üzemekre helyezik a legnagyobb hangsúlyt, miközben Nyugat-Európában a biodízel termelésnek van jövője. Az *EU 2003/30/EC* számú irányelve szerint Magyarországon a *2005. végéig* eladott üzemanyagok *2%-ának, 2010-re 5,75%-ának, 2020-ra pedig 8%-ának* bio-hajtóanyagként kell lennie. Ezek a kvóták magukba foglalják a bioetanol és biodízel előállítását is, amennyiben meg kívánunk felelni az EU elvárásainak, akkor *2010-re 56 millió liter biodízelt* kell előállítanunk, a potenciálisan előállítható *bioetanol* mennyisége pedig akár a *630 ezer tonna/év* mennyiséget is elérheti (Nagyné, 2006).

A következő években a megújuló energiaforrásokból származó *villamosenergia* előállítását, illetve az összes villamosenergia-termelésen belüli részarányát is növelni kívánja az Európai Unió. A korábbi EU-s tagországok a megújuló energiákból előállított villa-

mos energia részarányát *2010-re 11%-ra kívánják* növelni (Sinóros-Szabó-Dinya, 2006). Magyarország a csatlakozáskor *3,6%-ot* vállalt a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia tekintetében. Ezt az értéket már 2005-ben sikerült túlszárnyalni (a zöldáram termelés 2005-ben *4,5%-ot* tett ki). Ez elsősorban az erdőterületek intenzívebb energetikai célú hasznosításának volt köszönhető, ezért a jövőben várhatóan jelentősen növekedni fog az energiaültetvények szerepe a mai szántóterületeken.

Az energetikai célú biomassza hasznosításhoz szükséges alapanyag megtermelése, hazánk kedvező mezőgazdasági adottságainak köszönhetően, nem jelent különösebb problémát. Sőt, az ágazat számára egyfajta kilábalást jelenthet a jelenlegi túltermelési válságból, illetve a termelést kísérő káros jelenségek enyhítésére is lehetőséget adhat.

A mezőgazdasággal szemben az utóbbi években merőben új és komplex igények merültek fel hazánkban és Európában egyaránt, amelyekre átfogó megoldás még nem alakult ki: a mezőgazdasági termelés során keletkező, nagy mennyiségű termék- és hulladékfelhalmozódás megszüntetése, a mezőgazdasági termékek feldolgozásához szükséges kellő mennyiségű energia (elektromos, hő) gazdaságos kielégítése, a fosszilis üzemanyag kiváltása és nagyszámú új munkahely létrehozása (www.gtm.hu).

Az energetikai célú biomassza-termelés jó megoldási alternatívának ígérkezik az említett problémákra. *A mezőgazda-*

ság új funkciói és az ehhez kapcsolódó tevékenységek közül ez a feladatsorozat jó esélyekkel és viszonylag gyors megvalósítási lehetőségekkel rendelkezik, a gabonafelesleg levezetése mellett közvetve vagy közvetlenül még számos előnnyel jár a vidéken élők számára. Így például javul a környezet állapota, a technológiai színvonal, új munkahelyek létesülnek, a nő gazdaságok jövedelem-diverzifikációja, a hazai hozzáadott érték és GDP, valamint jelentős regionális fejlesztések indukálódnak. A felsoroltakon túl még számos, pénzben nem mérhető pozitív externália képződik a biomassza termelés során, amely visszahat a társadalom szereplőire is (FVM, 2006).

Fontos azonban szem előtt tartani, hogy az alternatív gazdálkodási forma szélesebb körű elterjedésének alapvető feltétele: a gazdák pénzügyi támogatása, az energianövényekkel kapcsolatos termesztési ismeretek bővítése – szükség szerinti megteremtése, tanfolyami- és iskolarendszerű oktatása –, az energiahordozók iránti fogyasztói igények befolyásolása, valamint a biomassza energetikai hasznosítását megnehezítő bürokratikus és intézményi akadályok lebontása (Fehér-Bíró, 2005). Emellett a szélesebb társadalmi rétegek megfelelő informálása is alapvető fontosságú.

Jelenleg a számos pozitívum ellenére a megújuló energiaforrások nem versenyképesek a fosszilis energiahordozókkal szemben. A versenyképesség javítása csak a termelés és értékesítés közvetlen támogatásával érhető el, valamint a megújuló energiaforrások szélesebb társadalmi rétegekben történő

népszerűsítésével. Fontos szempont azonban, hogy az élelmiszeripari célra történő termelés – amelyben a multinacionális vállalatokkal szemben a hazai agrárvállalkozásoknak erősebb kötelesegtudata kell, hogy legyen – ne lássa kárát a biomassza termelésnek.

A társadalom, mint befogadó és hasznosító közeg

A helyi társadalom helyzetének és véleményének ismerete szinte minden fejlesztési elképzelés során nélkülözhetetlen. Éppen ezért egy, a társadalmi környezetet vizsgáló tanulmány elkészítése minden jelentősebb beruházás előtt megkerülhetetlen feladat. A társadalmi monitoring nem már folyamatban lévő projekteket vizsgál elsősorban, célja a megvalósítás előtt a lakossági vélemények megismerése.

A gyöngyösi Károly Róbert Főiskola által koordinált, számos konzorciumi partner, köztük a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja (MTA RKK) részvételével országos szinten zajló ún. BIOENKRF program – Bioenergetikai Innovációs Klaszter-Centrum (IKC) létrehozása és K+F programok megvalósítása a bioenergetika hasznosítása területén – részeként ugyancsak komoly hangsúly helyeződött az előzetes lakossági felmérések párhuzamos lebonyolítására a kiválasztott mintaterületekben.

A konkrét vizsgálatok mintaterületeként szolgáló Mátészalkai Kistérség Kelet-Magyarországon, az Észak-alföldi

régióban, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye keleti-délkeleti felében helyezkedik el.

A kutatási eredmények nemcsak azért tarthatnak számot külön érdeklődésre, mert az ország egyik halmozottan hátrányos helyzetű perifériaterületéről gyűjtött értékes információkat, hanem azért is, mert a biomassza „nagyüzemi” hasznosításához a tágabb környezetet jelentő Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében megfelelő feltételeket biztosítanak a természetföldrajzi adottságok, a társadalmi/humán erőforrás tényezők pedig szintén indokoltá teszik az ágazat térnyerésének elősegítését. Az agráriumnak tradicionálisan domináns szerepe van mind a helyi gazdaság szerkezetében, mind a foglalkoztatásban, noha összességében a mezőgazdasági területek aránya és minősége, ezáltal az ágazat jövedelmezősége az alföldi fekvés ellenére is elmarad az országos átlagtól. A térség részben földrajzi fekvéséből következően az ország leghátrányosabb helyzetű területei közé tartozik, a KSH összevont mutatók alapján képzett besorolása szerint egyértelműen a leszakadó térségek közé sorolható. További kedvezőtlen tény, hogy Mátészalka és közvetlen, zömében aprófalvakból álló vonzáskörzete nemcsak országos összehasonlításban számít alacsony fejlettségű, halmozottan hátrányos helyzetű perifériának, hanem saját (az átlagnál eleve jóval kedvezőtlenebb mutatókkal jellemezhető) régióján, sőt megyéjén belül is (*Baranyi-Balcsók, 1999*).

A mátészalkai kistérségben az MTA Regionális Kutatások Központja kutatói 2006 végén, 2007 elején végezték el a kérdőíves felmérést, kérdezőbiztosok bevonásával. Az adatbázisban a mátészalkai kistérség 25 települése szerepel, ezek: Fábiánháza, Fülöpösdaróc, Géberjén, Győrtelek, Hodász, Jármí, Kántorjánosi, Kocsord, Mátészalka, Mérk, Nagydobos, Nagyecsed, Nyírcsaholy, Nyírkáta, Nyírmeggyes, Nyírparasznya, Ópályi, Ökörítőfülpös, Őr, Papos, Szamoskér, Szamosszeg, Tiborszállás, Vaja és Vállaj. A vizsgálat során összesen 519 kérdőív került kitöltésre, a mintában jelentéktelen mértékben felülreprezentáltak a férfiak, az összes megkérdezettnek valamivel több, mint 49%-a volt nő. Noha az elemszám a térség összlakosságához viszonyítva nem tekinthető magasnak, azonban a lakosság megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos ismereteinek és attitűdjeinek vizsgálatakor eleve csak a 18 életévüket betöltött személyekre koncentráltunk. Mindezt figyelembe véve elmondható, hogy a mintanagyság az ennél idősebb korosztályok összlétszámához (2005 végén 53.052 fő) viszonyítva 1%-os lekérdezési arányt jelent.

A mintavétel módszere random, azaz véletlenszerű, de fontos szempont volt, hogy a kistérség minden településéről álljon rendelkezésre kitöltött kérdőív. Noha ezt a célkitűzést maradéktalanul sikerült teljesíteni, a települési mintanagyság az eredeti elképzelésekkel szemben nem minden esetben igazodik a népességszámhoz. A néhány szélsőséges esetet leszámítva azonban összességében

gében elmondható, hogy az egyes településeken történt lekérdezések száma a kistérségi átlag közelében alakul. Fontos tényként kell megemlíteni, hogy a kistérségben, bár csak próbaüzemszerűen, de működik egy biodízelt előállító üzem.

A kérdőívek feldolgozása SPSS 13.0 for Windows program segítségével történt, és a statisztikai értékelés elsősorban a leíró statisztikára koncentrált. Ennek a viszonylag alacsony elemszám volt az oka, ilyen esetben ugyanis bonyolultabb elemző statisztikai módszerek elvégzése az eredmények torzulásához vezetett volna. Tekintettel a vizsgálat jellegére, a *tények utáni*, azaz ex post facto hipotéziskészítést választottuk. Így olyan, az adatokban mutatkozó összefüggéseket is megfigyelhetünk, amelyek nem valamilyen előzetesen felállított hipotézist támasztanak alá (Babbie, 2001).

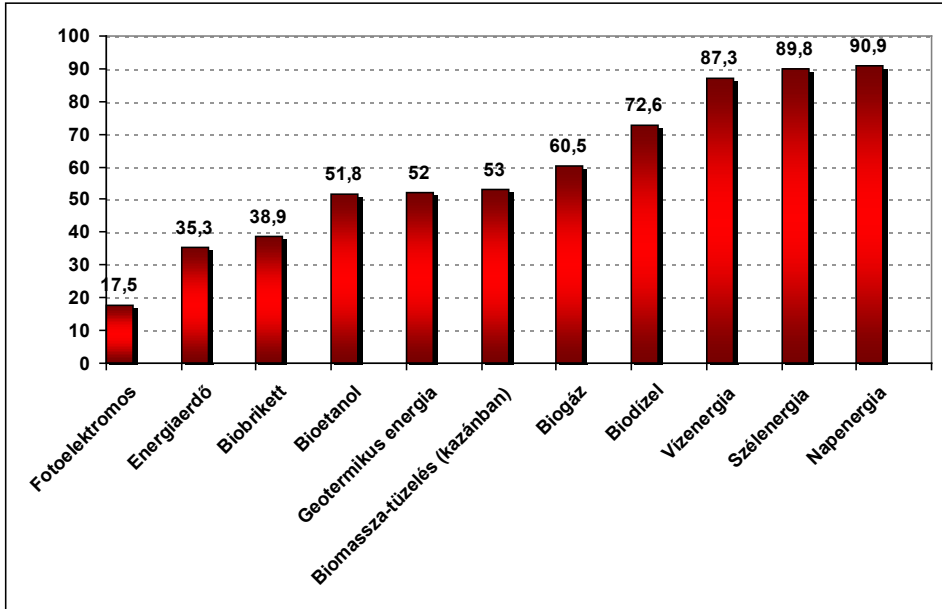
A kutatás kapcsán nagyon fontosnak tartottuk annak meghatározását, hogy a megkérdezettek milyen foglalkozási csoportba sorolhatók, mivel hipotézisünk szerint az alapvető demográfiai jellemzők, mint a kor és nem mellett, a foglalkozásnak is jelentős szerepe van abban, hogy a megkérdezettek hogyan vélekednek a biomassza energetikai hasznosításáról. Az adatfelvétel során a megkérdezettek jelentős része (42%-a) az egyéb kategóriát (nyugdíjas, tanuló stb.) jelölte meg, vagyis nem tudta magát a közalkalmazotti, vállalkozói, és szociális és civil szektor kategóriákba besorolni. Figyelembe véve, hogy a válaszadóknak csak 8%-a volt 60 évesnél idősebb, feltételeztük, hogy a mintában nagyobb számban találhatók tanulók.

A társadalmi monitoring vizsgálata során ezen kívül még egy demográfiai jellegű kérdést használtunk fel. Ez arra vonatkozott, hogy a megkérdezett mióta él az adott településen. A helyben lakás hossza elsősorban a lokális kötődés erősségének meghatározása miatt került be a vizsgálandó kérdések közé, a hipotézis szerint feltételeztük, hogy a hosszabb ideje a településen élőkben erősebb kötődés alakult ki lakóhelyük iránt, és ez a kötődés befolyásolja a biomassza energetikai felhasználásához kapcsolódó beruházások megítélését is. A mintában válaszadók több mint fele (58,6%) vallotta magát őslakosnak, a megkérdezettek döntő többséget ők alkotják. Alig több mint 8% válaszolta, azt, hogy nem lakik még öt éve az adott településen, és hasonló azok aránya is, akik tíz évnél rövidebb ideje lagnak ott.

A felsorolt demográfiai változók mellett összesen hat kérdést használtunk fel a társadalmi megítélés vizsgálata során. Ezek közül az első, a kérdőív 22. kérdése arra kérdezett rá, hogy a megkérdezettek mennyire tájékozottak a megújuló energiaforrások témakörében. A következő ábráról leolvasható, hogy a válaszadók hány százaléka említette az adott energiaforrást, illetve eljárását.

Az ábrán látható, hogy létezik egy jól elkülöníthető csoport, amely széles körben ismert a mátészalkai kistérségben. Olyan régóta ismert energiaforrásokról van szó, amelyek már évtizedek óta jelen vannak a sajtóban, az oktatási anyagokban, így nem meglepő, hogy a napenergia, a szélenergia és a vízenergia esetében a lakosság döntő többsége tiszt-

1. ábra Mely energiaforrásokról, illetve eljárásokról hallott már a következők közül? (%)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

tában van a felhasználási lehetőségekkel is A felsoroltaknál kevésbé ismert az energiaforrásnak számítanak a biodízel, a biogáz és a biomassa, a bioetanol, a geotermikus energia és a biomassa tüzelés. Az eredmények visszaigazolják azt a folyamatot, amely az elmúlt néhány évben indult meg hazánkban is. Ennek a folyamatnak a legfontosabb jellemzője, hogy a fosszilis energiaforrások emelkedő ára, és a hozzájuk kapcsolódó természetkárosítás miatt egyre inkább előtérbe kerülnek a megújuló energiaforrások. Egyre több cikkel, tudósítással, tudományos közleménnyel találkozhatunk, amelyek a biomassa energetikai célú felhasználásával foglalkoznak. A bioetanol és a biodízel ma már

mindennapos szereplője a híradásoknak, az érdeklődő olvasó ma sokkal többet tudhat ezekről az energiahordozókról, mint akár öt éve, ez tükröződik a vizsgálati eredményekben. A geotermikus energia kapcsán nem mondhatjuk, hogy csak az utóbbi néhány évben került volna előtérbe, hiszen a köztudatban benne van, hogy Magyarország ezen a téren jó adottságokkal rendelkezik, még ha a szélesebb körű energetikai felhasználásról korábban kevesebb szó is esett.

Az energiaerdők és a biobrikett ismertsége alig haladja meg az egyharmados arányt, ám ezzel az eredménnyel is messze megelőzik fotoelektromos energiát. Annak ellenére van ez így, hogy a napenergia ismertsége láthatóan a leg-

nagyobb, a fotoelektromos energia, mint alternatív energiaforrás szinte teljesen ismeretlen.

Az általunk feldolgozott következő kérdés a kérdőív 26. pontja, amely azt tudakolta, hogy az adott településen a válaszadó támogatná-e egy olyan üzem felépítését, amely megújuló energiaforrásokat használ. Az eredményeket a 2. ábra mutatja.

2. ábra Támogatná-e a településen megvalósuló, megújuló energiát előállító üzem létrehozását? (%)

nyire tartják azt elfogadhatónak a helyi lakosok. Az eredmények ebből kifolyólag csak részben értelmezhetők társadalmi monitoringként, a válaszadók egy konkrét beruházás kapcsán részben más álláspontot is elfoglalhatnak, a konkrét megvalósítás előtt ezért mindenképpen indokolt egy konkrét, az adott tervre vonatkozó vizsgálat elvégzése is, az itt található adatok inkább tájékoztató jelle-

ide a torta lesz csak előtte pdf és körbevágni, mert wordből szarul jött át

Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

Mint korábban már utaltunk rá, a mátészalkai kistérségben elvégzett vizsgálat sok szempontból eltér az általában elvégzett – kisszámú – társadalmi monitoring vizsgálatoktól, hiszen nem egy konkrét beruházás kapcsán készül. A fő kutatási irányok között szereplő társadalmi monitoring nehezen értelmezhető ebben az összefüggésben, hiszen a válaszadóknak csak általánosságban tudtak véleményt nyilvánítani. Ez a kérdés egy elképzelt beruházás kapcsán kíváncsi arra, meny-

gűnek tekinthetők.

A mátészalkai kistérségben az igen válaszolók arány igen magas, összesen több mint 90%, és mindenképpen pozitív a megújuló energiával kapcsolatos beruházások kérdésében, hogy a merev elutasítás aránya nagyon kicsi, nem éri el a hét százalékot. A máshol elvégzett vizsgálatok alapján elmondható, hogy valóban aktív támogatást az jelent, ha a megkérdezett akár saját munkáját és anyagi eszközeit is hajlandó feláldozni a

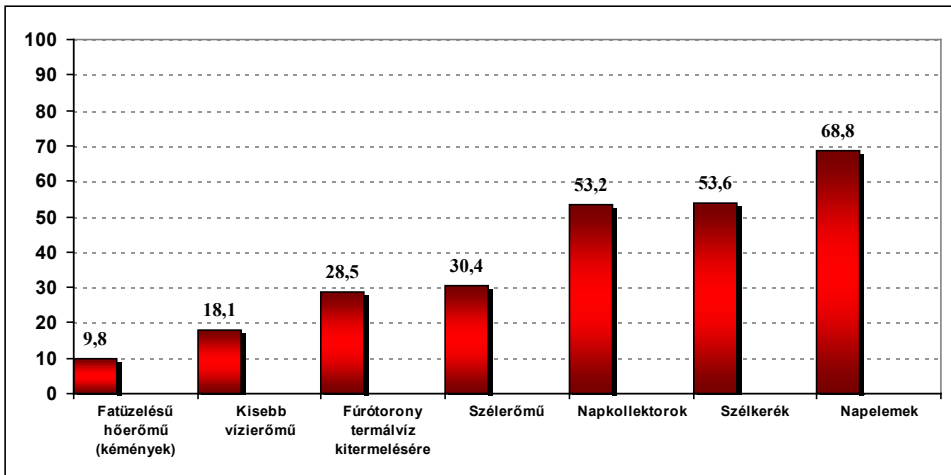
cél érdekében. A válaszokat ennek tükrében vizsgálva már nem ennyire pozitív a kép, hiszen az összes válaszadó több mint fele csak abban az esetben támogatja a beruházást, ha nem kell áldozatot hoznia érte.

A kérdőív egy másik kérdése ugyanakkor lehetőséget nyújt számunkra arra, hogy részletesen megvizsgáljuk, mely létesítmények számítanak elfogadottnak, és melyeket utasít el a lakosság jelentős része.

napelemek és szélkerekek elfogadottsága (70–80%), miközben a fatüzelésű hőerőműveké alig 20% a lakosság körében. Általában elmondható, hogy a sokak által ismert energiaforrásokat alkalmazó beruházások nagyobb elfogadottságnak örvendenek, mint azok, amelyek alig ismertek. Utóbbi esetben az ismeretlentől való félelem játszhat szerepet elsősorban.

A mátészalkai kistérségben folytatott vizsgálat eredményei nagyrészt meg-

3. ábra Elfogadná-e Ön lakhelye közvetlen környezetében az alábbi létesítményeket? (%)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján

A megújuló energiaforrások társadalmi elfogadottságának témakörében már folytak hazai kutatások (*Zamárdi-Baros*, 2004) is azt mutatják, hogy a különböző típusú megújuló energiát hasznosító üzemek elfogadtságában nagy az eltérés. Az említett vizsgálat eredményei szerint például kiemelkedően magas a

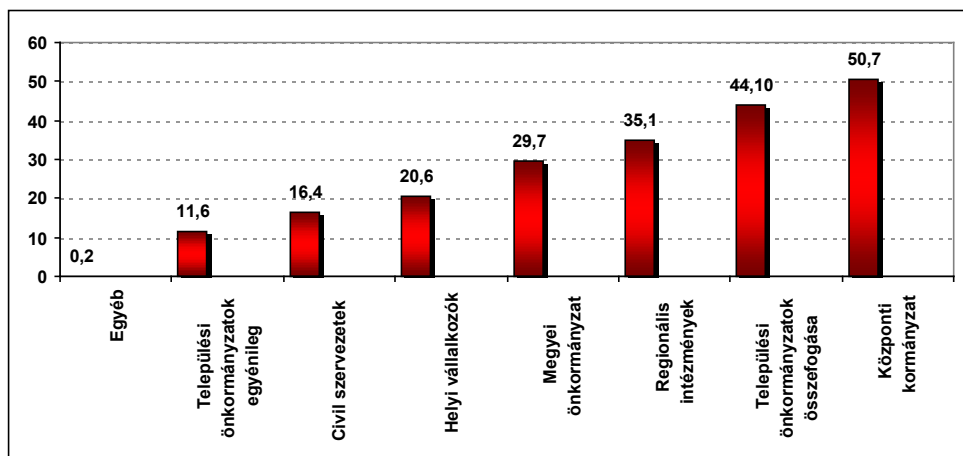
egyeznek az előbb említett, a Tiszazugban levéztett felmérés eredményeivel. Megfigyelhetjük, hogy az azokhoz a megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó létesítmények, amelyek az 1. ábrán látható módon ismerteknek számítanak, ennél kérdésnél az elfogadottak közé tartoznak. A nap- és szélenergiához kap-

csolódó szerkezetek, vagyis a napelemek és a szélkerekek Mátészalka környékén is a legelfogadottabb eszközök a megújuló energiaforrások hasznosítására, igaz, itt az elfogadottság nem olyan nagy mértékű, a leginkább támogatott napelemeket is csak a megkérdezettek 68%-a fogadná el lakóhelye közvetlen szomszédságában. Csak a napkollektorok és a szélkerék kerül még abba a csoportba, amelyeket a lakosság több mint fele elfogad, az összes többi lehetőséget a válaszadók többsége inkább elutasította. A geotermikus energia kapcsán már említettük, hogy bár ez az energiaforrás nem tartozik az újonnan ismertté váltak közé, mégis viszonylag kevesen ismerik, ezzel is magyarázható, hogy termásvíz kitermeléséhez szükséges fúrótornyok sem népszerűek. Az elfogadást nyilvánvalóan befolyásolja az ismertség mellett

az is, hogy milyen méretű építményekről van szó, és azok mennyire csúfítják el a tájat a megkérdezettek véleménye szerint. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy a szélerőművek kevésbé elfogadottak, mint a szélkerekek, és a kéményeket igénylő fatüzelésű hőerőművek egyértelmű elutasítása is nagyrészt ennek tudható be. A vízierőművek méretük mellett azért is tartozhatnak az elutasítottak közé, mert Magyarországon a rendszerváltás óta ennek a témának van egy sajátos, némileg politikai felhangja is.

A kutatás során kíváncsiak voltunk arra is, hogy a lakosság szerint kinek kellene a megújuló energiával kapcsolatos beruházásokat elindítania, ennek a vizsgálatnak az eredményei láthatók a következő ábrán.

4. ábra Ön szerint kinek kellene vállalnia kezdeményező szerepet ilyen jellegű beruházások esetén? (az említések százalékában)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

A válaszokból egy olyan sorrend rajzolódik ki, ami általában is igaz a különböző szervezetek, önkormányzatok megítélésére. Feltehetően a beruházások várható nagyságrendjének is betudható, hogy a megkérdezettek legnagyobb része ma is a központi kormányzattól várja a kezdeményezést. Más okokat is találhatunk azonban, ha kicsit áttekintjük az elmúlt másfél évtized politikai szociológiai irodalmát. Gyakran elhangzó vélemény ugyanis, hogy a Kádár-rendszer egyik legsúlyosabb öröksége éppen az, hogy az emberekből eltűntette az önálló, helyi kezdeményezés igényét. Helyette a társadalom jelentős része még ma is az államtól várja sorsának jobbra fordulását, így nem csoda, ha a kezdeményezés ebben a kérdésben is a központi kormányzaté kell, hogy legyen – legalábbis a válaszadók szerint.

A központi kormányzattól eltekintve, az alacsonyabb területi szinteket vizsgálva a legnagyobb bizalom a települések közötti összefogásokat veszi körül, ennél érezhetően kevésbé számítanak a megkérdezettek a megyékre, és még kevésbé a régiókra. Az utóbbi nem meglepő, hiszen a más kutatók által korábban végzett különböző vizsgálatok szerint az emberek fejében nem él pontos kép régiókról, azok szerepéről, de sok esetben még a határaitól, vagy a pontos nevééről sem. Ennek tükrében az lenne igazán meglepő, ha a beruházások kapcsán a lakosság nagyobb része várna kezdeményező szerepet a régióktól.

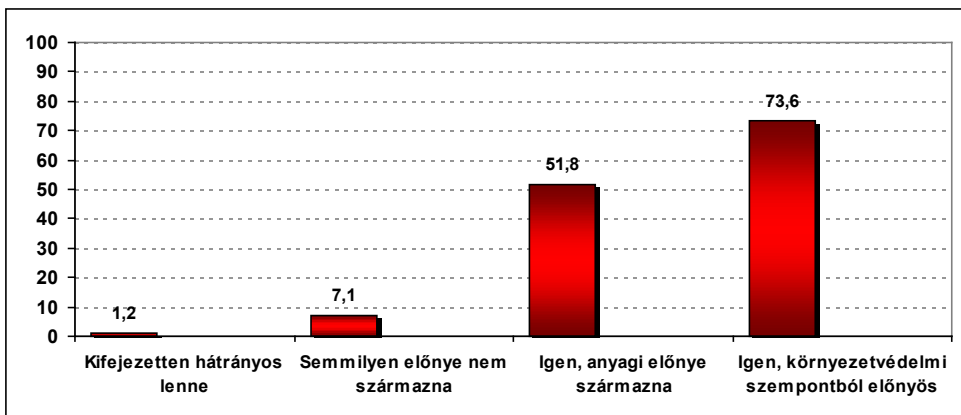
A régióknál is kevesebben várnak kezdeményezést a települési önkormányzattól, ennek oka feltehetően az, hogy a

vizsgálatban részt vevő települések nagy része, hasonlóan az ország más településeihez nincs könnyű anyagi helyzetben, ezért a nagyobb beruházások megvalósítására kevésbé tűnnek alkalmasnak az emberek szemében. Gyakorlatilag azonos eredményt ért el a listán szereplő két utolsó csoport, a civil szervezetek és a helyi vállalkozók. A civil szervezetek esetében a nem túl pozitív megítélésben bizonyosan szerepet játszik az, hogy Magyarországon az egész civil szféra gyenge, nem rendelkezik megfelelő beágyazottsággal a társadalomban, ennek következményeként ilyen horderejű kérdésekben a lakosság nem számít igazán aktív részvételre a civil szervezetek részéről. A helyi vállalkozók esetében még kevésbé lehet szó aktív kezdeményezésről a megkérdezettek szerint, illetve ezt nem is várják el tőlük.

Amellett, hogy a kutatás során megkérdeztük, mennyire lenne elfogadható az adott településen élők számára egy megújuló energiát előállító létesítmény, arra is kíváncsiak voltunk, hogy a megkérdezettek véleménye szerint egy ilyen létesítmény milyen szempontból lenne előnyös vagy hátrányos maguk, vagy a település számára. A következő két ábra az itt összegyűjtött eredményeket mutatja.

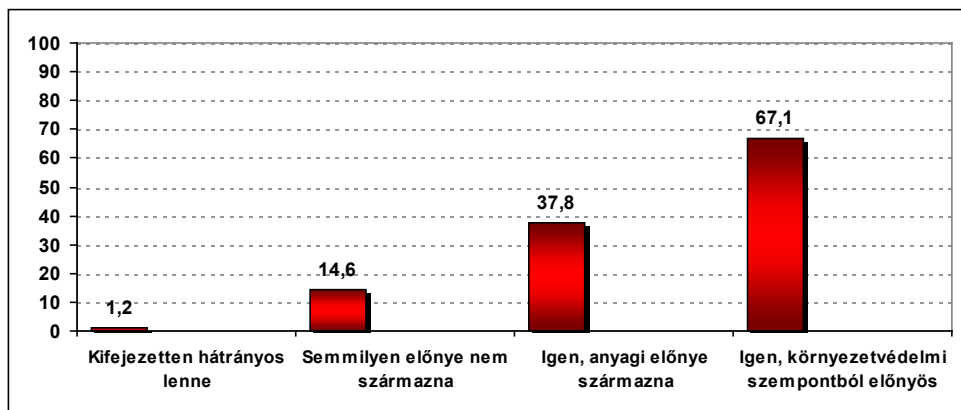
A következő oldali ábrákról leolvasható, hogy nincs jelentős eltérés abban, ahogyan a megkérdezettek a településük és saját maguk esetében tapasztalható előnyökről és hátrányokról gondolkodnak. A többség mindkét esetben a környezetvédelmi szempontból tapasztalható előnyöket tartotta a legjelentő-

5. ábra Származna-e Ön szerint településének előnye egy esetleg megvalósuló, megújuló energiát előállító üzem létrehozásából? (%)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

6. ábra Származna-e Önnek személy szerint előnye egy, az Ön településén esetleg megvalósuló, megújuló energiát előállító üzem létrehozásából? (%)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

sebbnek, a biomassza energetikai célú felhasználása kapcsán ennek fontosságával a válaszadók nagy része tisztában van. Az anyagi előnyök kapcsán nem ennyire egyértelmű a helyzet. Míg a megkérdezettek több mint fele elismeri, hogy a település számára várhatóan

anyagi haszonnal is járna a létesítmény megvalósítása, saját maguk esetében alig több mint harmaduk vélekedik így.

Alapvetően hasonló gondolkodást tükröz, hogy a „Semmilyen előnye nem származna” választ adók véleménye is, hiszen jóval többen voltak azok, akik

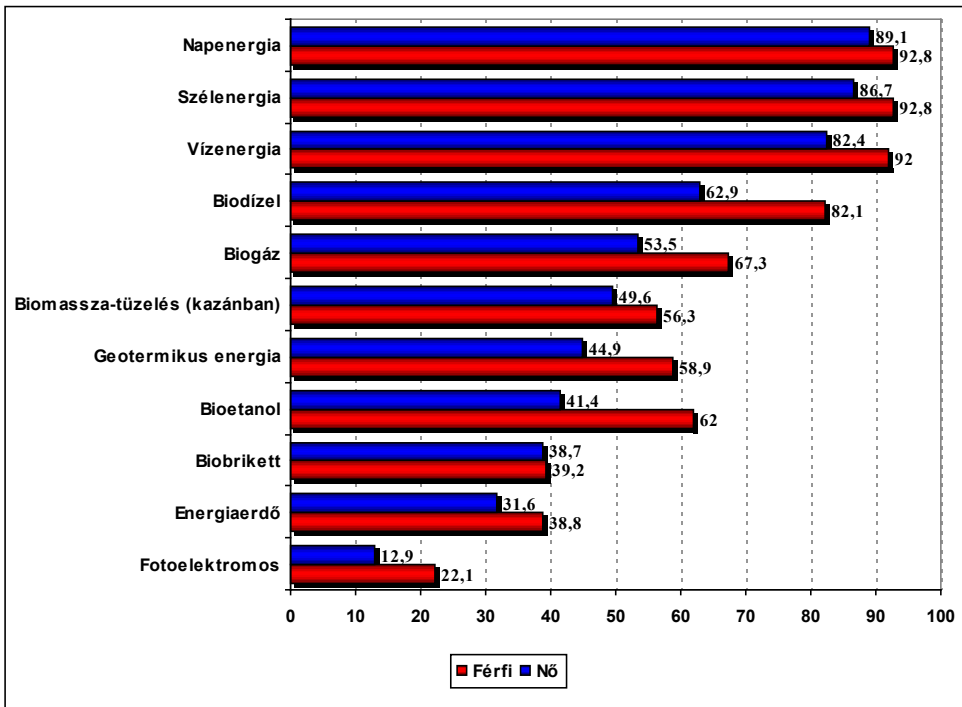
saját maguk számára semmiféle előnyt nem láttak, mint azok, akik a településükre gyakorolt hatást látták így. A kutatás egyik fontos eredménye az is, hogy szinte alig voltak olyanok, akik a beruházásokat kimondottan károsnak találták volna akár maguk akár a település számára.

A megújuló energiaforrások ismertségét és az ilyen jellegű beruházások támogatottságát vizsgáló kérdések áttekintése után nézzük meg, mennyiben igazolódtak be a korábban említett kutatási hipotézisek. Az eredmények alapján elmondható, hogy a nemi hovatartozás

mindenképpen befolyásolja azt, hogy a megkérdezett mennyire a megújuló energiaforrásokat.

Az ábráról leolvasható, hogy nők és férfiak hány százaléka mondta, hogy már hallott az adott energiaforrásról illetve eljárásról. A férfiak minden esetben tájékozottabbnak bizonyultak mint a nők, azonban jelentős különbségek is megfigyelhetők az egyes kategóriák esetében. Mint korábban is látható volt, a napenergia, a szélenergia és a vízenergia külön kategóriát jelent, ezt a lakosság szinte teljes egésze ismeri, ezért itt nincs is jelentős eltérés. Statisztikai

7. ábra Az energiaforrások és eljárások ismerete nemek szerint? (az említések százalékában)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

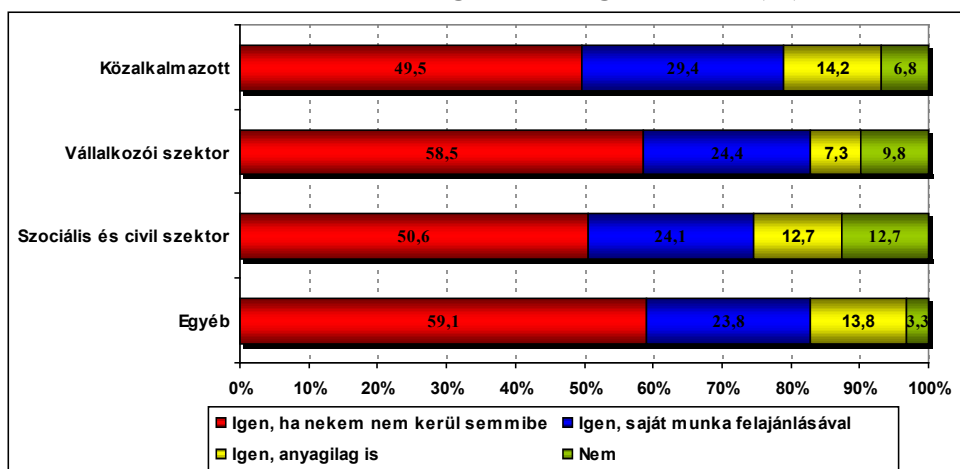
szempontból viszont szignifikáns az eltérés, így különösen a biodízel, a biogáz, az energiaerdő, biomassza-tüzelés és a bioetanol esetében. A bioüzemanyagok estében könnyen magyarázható a férfiak nagyobb érdeklődése a téma iránt, és általában is elmondható, hogy a műszaki, technológiai kérdések iránt érdeklődő férfiak előnyösebb helyzetben vannak a nőknél, és hasonló a helyzet a fotoelektromos energiával esetében.

Amint a tanulmányban korábban már leírtuk, a hipotézisünk szerint az egyének foglalkozása, ezen keresztül társadalmi státusza hatással lehet arra, miként ítélik meg a megújuló energiához kapcsolódó beruházásokat.

A 8. ábrán látható eredményekből kiolvasható, hogy található eltéréseket az egyes foglalkozási csoportok között, ám ezek az eltérések nem szignifikánsak. Különösen óvatosan kell bánnunk az eredményekkel, ha tudjuk, hogy az egy

kategória különösen sok megkérdezettet takar ebben az esetben, és az ő pontos hovatartozásuk nem határozható meg, még ha sejtethjük is, hogy nagyrészt hallgatókról van szó. Ettől függetlenül az leolvasható az ábráról, hogy a szociális és civil szektorban dolgozók körében a legnagyobb az ellenállás a megújuló energiát előállító létesítményekkel kapcsolatban, miközben az egyéb kategóriában ez szinte elenyésző. A civil és szociális szférában dolgozók esetében az óvatosság talán betudható a természeti értékek védelme iránti érzékenységnek, a környezettudatosságnak, ami akadálya lehet bármiféle beruházás támogatásának, még ha az hosszabb távon a természet védelmét is szolgálhatná. A valóban aktív támogatók csoportja (akik anyagi eszközökkel vagy munkaidejükkel is hozzájárulnának a beruházáshoz) a közalkalmazottak, köztisztviselők cso-

8. ábra Támogatná-e a településen megvalósuló, megújuló energiát előállító üzem létrehozását – foglalkozási ágak szerint ? (%)



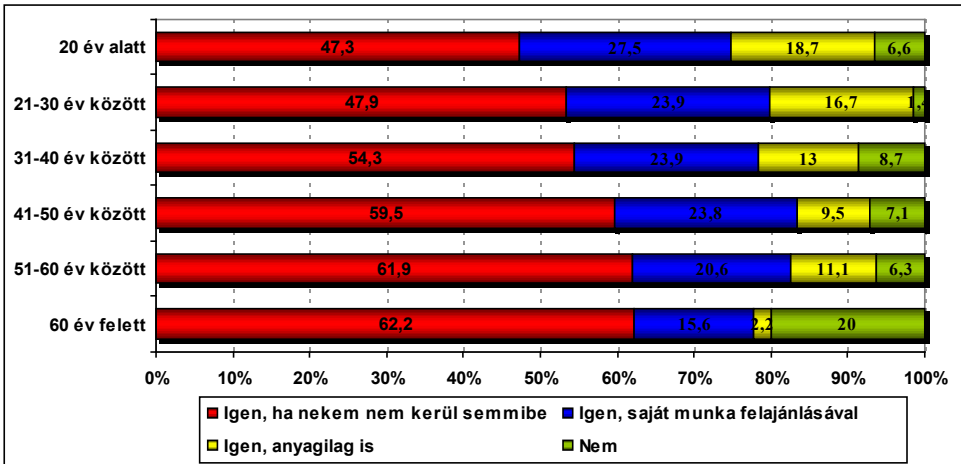
Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

portjában a legnagyobb, közel 44%, ami már jelentős támogatottságot jelez.

A kérdést más aspektusból vizsgálja a 9. ábra, itt az egyes korcsoportok viszonyát láthatjuk a feltételezett beruházáshoz.

az ide tartozók véleménye viszonylag könnyen megváltozhat a konkrét beruházás kapcsán. A magas elutasítási arány leginkább talán a bizalmatlanságnak és az ismeretlentől való félelemnek tudható be, hiszen ez a korosztály már látott

9. ábra Támogatná-e egy megújuló energiát előállító üzem létrehozását, korcsoportok szerint?(%)



Forrás: Saját szerkesztés a kérdőíves vizsgálat eredményei alapján.

Szemmel láthatóan és statisztikailag is van különbség az egyes életkori csoportok között a beruházások megítélésében. A nemmel válaszolók aránya az idősek körében messze a legnagyobb, a 20%-os elutasítási arány több mint kétszer akkora, mint az őket követő 31–40 évesek körében. Egybecseng ezzel a magas elutasítási aránnyal, hogy a valóban aktívan támogató kategóriába kerülők aránya itt a legkisebb, alig 18%. Nem javít sokat a képen az a tény sem, hogy az elvi támogatók aránya („ha nekem nem kerül semmibe”) a legnagyobb, hiszen

olyan beruházásokat ebben az országban, amelyek később több kárt okoztak, mint hasznot.

A két legfiatalabb korcsoport szinte teljes mértékben ellenkező eredményeket mutat. A 21–30 éves korosztályban a beruházásokat mereven elutasítók csoportja szinte nem is létezik, mindössze a válaszadók 1,4%-a tartozik ide, de a legfiatalabbak között is csak 6,6%. Az aktív támogatók aránya is szinte megegyezik a két csoportban, mindkét esetben 40% felett van, ami komoly támogatottságot jelent. A középkorúak nagyrészt a két

szélső érték között helyezkednek el, a kor előrehaladtával fokozatos átmenetet tapasztalhatunk a támogatás felől az elutasítás felé.

Összegzés

A kutatás eredményeként megállapítható, hogy a mátészalkai kistérségben a lakosság jelentős része tisztában van a megújuló energiaforrások nyújtotta előnyökkel, és többségük nyitott az ilyen beruházásokra. Általában lényegi ismeretekkel rendelkeznek, bár azok nem feltétlenül állnak összhangban a térség kínálta lehetőségekkel. Viszonylag kicsi azok száma, akik nem rendelkeznek megfelelő információkkal, és ennek következtében hajlamosak elutasítani minden, a megújuló energiával kapcsolatos beruházást, a kérdőíves vizsgálat eredményei szerint még a viszonylag újonnan elterjedt fogalmak, mint a biodízel és bioetanol is ismertek a megkérdezettek nagy része számára. Ennek ellenére a megújuló energiához kapcsolódó beruházások nagyobb társadalmi elfogadtatása érdekében továbbra is fontos a folyamatos tájékoztatás.

Az információval való ellátottság mellett az életkor is fontos befolyásoló tényezőnek bizonyult a vizsgálat során. Leegyszerűsítés azt állítani, hogy minél idősebbek az emberek, annál kevésbé támogatják az ilyen jellegű beruházásokat, de a konkrét projektek megvalósításánál mindenképpen különös hangsúlyt kell fektetni az ő tájékoztatásukra és meggyőzésükre. Ezen kívül a kutatás eredményei alapján az is kijelenthető, hogy

a nemi hovatartozás szignifikánsan befolyásolja az egyén informáltságát a különböző energiaforrások és technológiák kapcsán, a férfiak általában tájékozottabbak, ami a beruházásokkal kapcsolatos véleményükre is hatással van.

A tanulmánynak nem volt, és nem is lehetett célja annak megválaszolása, hogy a biomasszából előállított hajtóanyagok és energia összességében kedvező vagy kedvezőtlen hatással vannak a környezetre, mivel az érvek és ellenérvek felsorakoztatása külön cikk témája lehetne. Figyelembe véve a technológiák széles körű alkalmazásának újszerűségét, valamint azt a tényt, hogy az Európai Unió és az OECD, illetve a témában illetékes szakemberek sem fogalmazznak meg egységes véleményt, a vitatott kérdések eldöntéséhez vélhetően még jónéhány esztendő tapasztalataira és számos vizsgálatra van szükség. A fentebb ismertetett vizsgálat célja éppen a lakosság jelenlegi ismereti szintjének, illetve az ez alapján kialakított véleményének megismerése volt, kiindulási alapot teremtve ezáltal a jövőben elvégzett hasonló kutatásokhoz, a társadalmi megítélés változásának kimutathatóságához. A több év adataiból levezethető, megfigyelhető tendenciák kirajzolódása hozzásegíthet egy elfogulatlan, a különböző érdekektől többé-kevésbé független álláspont kialakításához – ám ehhez a tényleges hatásmechanizmusok feltárására van szükség..

**BALCSÓK ISTVÁN
NAGYNÉ DEMETER DÓRA**

Irodalom

Babbie E. (2001): *The Practice of Social Research*. Wadsworth/Thomson Learning, 2001. 491p.

Baranyi B.–Balcsók I. (1999): Mátészalka, a sikeres város – igazi siker-e vagy csak reménykeltő kitérési kísérlet? – *Tér és Társadalom*. 14. 2000. 1. 101–128 p.

Bai A., 2005: A biomassza energetikai hasznosításának jelene és tendenciái hazánkban . - In: *Mag. kutatás, fejlesztés és környezet*, ISSN 1588-4864 , 2005. (4. (19.) évf.), 2. sz., 19 p.

Területi Statisztikai Évkönyv, 2006.

Zamárdi I. – Baros Z. (2004): A megújuló energiaforrások felhasználásának társadalmi vonatkozásai a világban, Európában és hazánkban, MSZET kiadványai No 2.

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium: Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarészleg Intézkedéseire – Magyarország, Végleges változat, Budapest, 2006. július 19.

Dóra Nagyné Demeter–Gyula Szabó–Gábor Koncz–Béla Baranyi, (2007): *The role of family farms in biomass production of energetic purpose in Hajdú-Bihar County*.

Sinóros-Szabó B.–Dinya L. (2006): A bioenergia előállítás vidékfejlesztési többlethatásai. In: *Területfejlesztés, agrárium és regionalitás Magyarországon*. Debrecen, 2006. DE ATC, MTA RKK. 234 p.

Fehér A.–Bíró Sz. (2005): *A multifunkciós mezőgazdaság megteremtésének esélyei és teendői. Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Agrár- és Vidékfejlesztési Témacsoportja*. Budapest, 2005 április. www.strategiai.fvm.hu
www.gtm.hu

Kitekintés

Regionális Politika az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyság az Európai Unió legfejlettebb államainak egyike. A regionális fejlesztés az ország számára ugyanolyan fontos, mint bármely más uniós tagállam számára. Természetesen mivel az ország alaphelyzete más, regionális fejlesztési céljai is részben eltérnek a szokásostól. Azon túl, hogy az országon belül elmaradottnak számító térségeket támogatják, igen fontos hangsúlyt kap az is, hogy az egyes régiókban rejlő gazdasági-társadalmi potenciálokat minél jobban kihasználják és a fejlesztések ennek függvényében történjenek.

A brit kormány regionális fejlesztési stratégiája három dologra alapul: makroökonómiai stabilitás, amely lehetővé teszi a hosszútávú tervezést, mikroökonómiai reformok, melyek a gazdasági növekedéssel járó negatív hatásokat hivatottak kiküszöbölni, valamint egy decentralizmusra alapozott regionális politika, hogy a régiók a helyi érdekek figyelembe vételével legyenek képesek véghezvinni céljaikat. (*A modern regional policy...* 2003)

Regionális fejlettségi különbségek Angliában

Az angliai regionális fejlettségi különbségek a világ minden részéhez hasonlóan természeti és társadalmi tényezők függvényében alakultak ki. Nagy-Britannia a világ vezető nagyhatalma volt a történelem során hosszú ideig. Területéről indult az ipari forradalom, majd ennek lecsengése után, a világbirodalmi viszonyok felszámolásával a belső államterület állapotai jelentősebb hangsúlyt kaptak. Felértékelődött a lon-

doni magterület, valamint a regionális fejlettségre egy állandó észak-déli megosztottság vált jellemzővé. A XX. század a további regionális differenciálódások és az állami beavatkozások szükségessége, illetve ezek ingadozó mértékének, a regionális politika fejlődésének időszakává vált. (Horváth, 1997) A regionális politikák kezdetben természetesen az iparfejlesztéssel, városrendezéssel kapcsolatosak voltak, ám összességében az angliai területeket kisebb mértékben érintették. Fontos időszak volt a XX. század második fele Angliában. Az 1970-es évek támogatási területeit tekintve (Horváth, 1997) a korábban említett észak-dél felosztottság tapasztalható. Az ekkor kialakított tervezési-gazdasági régiók részben lefedik a mai régiókat. Az 1970-es évek gazdasági recessziója a foglalkoztatásban, azaz a növekvő munkanélküliségben jelentkezett leginkább, így a fejlesztési programok gazdasági szerkezetváltást és foglalkoztatás bővülést céloztak meg elsődlegesen. Horváth (1997) hangsúlyozza, hogy a regionális politikák (legfőként regionális fejlesztési támogatások) hatóereje számos prob-

lémája (pl. túlzott automatizmus) miatt azonban nem volt megfelelő, így az észak-angliai területek felzárkóztatása nem sikerült, a dél-angliai régiók váltak a gazdasági növekedés motorjává. Az ipar helyett a század végére azonban új gazdasági szférák kerültek előtérbe, megindult a dezindustrializáció. Felértékelődött a magas színvonalú technológiák szerepe és megléte, valamint a szolgáltató szektor példátlan mértékű előretörése volt tapasztalható (tercierizálódás). Fokozódni kezdett a nemzetközi gazdasági verseny, valamint új elemként az európai integráció is „színre lépett” Anglia életében, melynek következményei például a decentralizáló törekvések voltak. Ez utóbbi azért volt nagyon fontos, mert az 1979-ben hatalomra jutó konzervatív kormány a regionális fejlesztési ügyeket és támogatásokat erősen leépítette, melynek folyománya volt, hogy a kialakult ipari válságterületek és a prosperáló magterületek közötti fejlettségi különbségek nőttek. A decentralizációs tevékenységek lehetővé tették, hogy a helyi problémákra fókuszálva, az Európai Unió szubszidiaritási elvének megfelelően a regionális politikák ismét érvényt szerezhessenek maguknak. (Horváth, 1997)

Az angliai fejlesztési régiók

Az angliai területfejlesztési ügyeket az 1998-as a kormány által törvényi alapon létrehozás óta az ún. Regional Development Agency-k, azaz a Regionális Fejlesztési Ügynökségek képviselik, melyek a fejlesztés minden fontos

területén megfogalmazták legalapvetőbb céljait. 1999-ben 8 régióban kezdtek meg a működésüket, a kilencedik, londoni fejlesztési ügynökség 2000 júliusában alakult meg. Az Ügynökségek tevékenysége kiterjed az általános gazdaságfejlesztésre, a foglalkoztatásra, az üzleti szféra versenyképességének javítására, a humán erőforrás fejlesztésére, valamint a fenntartható fejlődés elveinek érvényesítésére egyaránt. Az ügynökségek működését kezdetben a környezetvédelmi, szállítási és régióért felelős minisztérium vezette, majd 2001 óta ezeket a feladatokat a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium felügyeli és irányítja. A minisztérium mind a 9 régiós ügynökség tevékenységében képviselteti magát.

Az angliai fejlesztési régiókat lásd a következő oldalon!

A fejlesztési ügynökségek pedig név szerint: 1. Advantage West Midlands, 2. East of England Development Agency, 3. East Midlands Development Agency, 4. London Development Agency, 5. Northwest Regional Development Agency, 6. ONE NorthEast, 7. South East England Development Agency, 8. South West of England Development Agency, 9. Yorkshire Forward

A finanszírozás az 1998-as indulás óta folyamatosan bővül, a regionális fejlesztési ügyek fokozatosan egyre nagyobb teret és pénzügyi támogatást kapnak. A pénzügyi támogatások legfontosabb tulajdonsága, hogy a több (jelenleg egészen pontosan 6) minisztérium által összetevődő finanszírozás koncentráltan „egy kalap alá kerül”, azaz a fejlesztési

1. ábra Az angliai fejlesztési régiók (www.englandsrda.com)



ügynökségek számára végül egy helyről válik elérhetővé. A támogatások felhasználása a fejlesztési ügynökségek által létrehozott Regionális Fejlesztési Stratégiákhoz alkalmazkodva, azoknak megfelelően történik. A 2004-05-ös időszakhoz képest, amikor is a támogatások végösszege mintegy £1850 volt, a 2007-08-as időszakra már kb. 2300 font állt az ügynökségek rendelkezésére.

Minden egyes fejlesztési ügynökséget egy elnökség valamint egy 15 tagú tanács vezet, ők a londoni ügynökség kivételével, - ahol a londoni főpolgármesterrel találkoznak -, a felelős miniszterrel együtt üléseznek. Az ügynökségek elnökségét az adott régiót tüzetesebben ismerő, sikeres üzletemberek alkotják, a

tanács pedig vegyes összetételű, 15 tagját részvényesek, a helyi üzleti szféra, illetve a helyi önkormányzat képviselői alkotják. A napi működéshez szükséges személyi és ügyviteli rendszer az ügynökségek feladataihoz mérten különbözik. Beszámolási kötelezettséggel a felelős miniszternek tartoznak, az említett finanszírozási rendszer miatt természetesen a társfinanszírozó tárcáknak is jelentéseket kell tenniük a fejlesztési munkáikról.

A regionális fejlesztési ügynökségek elsődleges feladata a partnerségen alapuló stratégia-alkotás, amely a régió egészére érvényessé válik. A Regionális Fejlesztési Stratégiák hosszútávra, többnyire 10 éves periódusra készülnek, tartalmazzák a fejlesztési prioritásokat, a régiók SWOT-analízisét, valamint a régióra érvényes kormányzati fejlesztési politikákat.

A továbbiakban érdemes áttekinteni az egyes régiókat, valamint a fejlesztési ügynökségek működését, főbb kitűzött céljaikat és a megvalósításukhoz támogatott és elrendelt eszközöket.

Advantage West Midlands

A West Midlands régió az Egyesült Királyság lakosságának 9%-át foglalja magában, mintegy 2005-ben 5,4 millió ember élt itt, mely szám 2004-hez képest tekintve növekedés eredménye. A régióközpont az Egyesült Királyság 2. legnagyobb városa, a kb. 1 millió fő lakosságú Birmingham. A régió munkanélküliségi rátája 5,6%. (NSO) Az ipari forradalom kiinduló helyszínének számított a terület, napjainkban is az átlagnál magasabb az ipari foglalkozásúak száma.

Az Advantage West Midlands fejlesztési ügynökség költségvetése mintegy 300 millió font, melyből kb. 2500 projekt finanszírozásához képesek támogatást nyújtani. A fejlesztési tevékenységek legfőképp gazdaságélénkítést, versenyképesség növelést, a humán erőforrás képzését és fejlesztését, valamint a társadalmi összefogás és érdekérvényesítés erősítését célozzák meg. A régió 2004-2010-es időszakra kiterjedő akcióterve és gazdasági stratégiájának egyik érdekessége bizonyos területi specifikációk kijelölése. Ilyen például az ún. „regenerációs zónák”, a „high-tech folyosók” valamint az üzleti szféra kiemelt klaszterei. A legelső főként a régió nyugati területeit, valamint a régióközpont Birmingham városát és környékét fedik le. A második az együttműködést és a terület belső kohéziójának és magas színvonalú gazdasági szektorainak, innovációs környezetének és produktivitásának az élénkítését célozva jelöli ki a régió központi részében egyetemeiket, mint innovációs központokat, összekapcsolva és létrehozva, főként főközlekedési útvonalak mentén, kiemelt fejlesztési területeket.

East of England Development Agency

A regionális fejlesztési ügynökség a kelet-angliai régió, egészen pontosan pedig Bedfordshire, Cambridgeshire, Essex, Hertfordshire, Norfolk, és Suffolk megyéket foglalja magában. Népessége 5,5 millió fő, mely jellemzően a régió déli területein, valamint a városokban és térségeikben koncentrálódik. A régió egészére hatással van London szomszédsága mind népességi mind pedig

gazdasági szempontból egyaránt, valamint az európai kontinens közelsége is értékes földrajzi elhelyezkedést nyújt a régió számára. A foglalkoztatási ráta az országon belül itt a legmagasabb, a munkanélküliségi ráta pedig az átlagnál alacsonyabb, 5,2% volt 2005-ben. (NSO)

Fejlesztési stratégiája egészen 2020-ig vetíti előre a célokat és a hozzájuk kapcsolódó feladatokat, mely stratégia az érintettek széleskörű bevonásával készült (regionális és szub-regionális szinten egyaránt) és a működése során folyamatos monitoring kíséri. A londoni szomszédság a régión belüli észak-dél különbségeket erősíti. A gazdaságfejlesztés célja, hogy növelje a terület versenyképességét és termelékenységét, növelje a humán erőforrás minőségét.

East Midlands Development Agency

A fejlesztési és statisztikai régió Derbyshire, Leicestershire, Lincolnshire, Northamptonshire, Nottinghamshire és Rutland megyéket foglalja magában, a régió nagy részét rurális területek fedik le. Népessége 4,3 millió fő volt 2005-ben, mely némi növekedés eredménye (a bevándorlás által). Az aktív korú népesség foglalkoztatottsága az egyesült királyságbeli átlagnál valamelyest magasabb, a munkanélküliségi ráta pedig 5,6%. (NSO) Területi szerkezetére szintén észak-déli különbségek jellemzőek, a népesség és a gazdaság is inkább a délebbi, valamint a városi területeken koncentrálódik. Ezen felül szintén fontos, hogy az alacsonyabb fokú szakképzettséget igénylő gazdasági ágazatok ezen a területen is nagyobb arányban képvisel-

seltetik magukat, a szolgáltató szektor jelenléte az átlaghoz képest kisebb.

A régió Regionális Fejlesztési Stratégiájának egyik legfontosabb alapja, hogy a terület teljesítőképességét az európai átlaghoz viszonyítja és kiemeli, hogy az európai régiók rangsorában is kíván előrelépni. A terület az angliai viszonylatokban viszonylag jól teljesít, hiszen a régiók közül a 4. helyet foglalja el a rangsorban. A stratégia 2020-ig vázolja fel az elérendő kitűzéseket.

London Development Agency

A London Régió népessége 2005-ben 7,5 millió fő volt. Az ország fővárosa, valamint vezető nemzetközi központ is egyben így sok tekintetben eltér az ország egészéhez képest. A foglalkoztatási rátája az országban a legalacsonyabb, valamint az országos 5,5%-os munkanélküliséghez képest itt 7,7% volt ez az érték. (NSO).

Ez a legkisebb fejlesztési egység, amelyhez a terület specialitásából, világvárosi szerepéből következően az elérendő fejlesztési célok is alkalmazkodnak. E közé tartozik például a városfejlesztés, az elmaradottabb városrészek rehabilitációja, illetve a városi környezet élhetőségének javítása, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése. Igen fontos a társadalom egészének támogatása, a társadalmi kohézió elősegítése, a humán erőforrás képzettségének és egészségének javítása, a lakhatási körülmények fejlesztése is létfontosságú kérdés. De természetesen a gazdaságélénkítési programok és a munkahelyteremtés is kiemelt részt képvisel a fejlesztési stratégiában, hiszen ez a város sikerének egyik alapja. A nemzetközi szerep és

arculat erősítése (pl. olimpia 2012-ben) országon belüli és globális viszonyokat tekintve is egyaránt fontos. Mindezen célok elérésére a fejlesztési ügynökség pénzügyi kerete kb. 350 millió font, mely arányaiban nem képvisel nagyrészt a londoni fejlesztési ráfordításokban.

Northwest Regional Development Agency

A Northwest RDA Cumbria, Lancashire, Merseyside, Greater Manchester és Cheshire területek fejlesztési ügyeit foglalja magába. A fejlesztési régió területén 6,8 millió lakos él, a lakosságszám csökken és jelentős területi különbségeket is magában foglal. A munkanélküliségi ráta 5,1% százalék volt 2005-ben. (NSO). A gazdaság egész teljesítményére erőteljes észak-déli osztottság jellemző, a déli területek javára.

Az ügynökség régiós összefoglalójában (*Northwest Regional Economic Strategy 2006*) a régió nem kielégítő teljesítményének legfontosabb elemeként az országos átlagnál alacsonyabb mértékű foglalkoztatást, valamint fontos üzleti szférák alulteljesítését jelöli meg. A régióban ezen felül például az átlagnál magasabb a képzetlen munkaerő aránya.

A partnerségre is jelentős hangsúlyt fektető fejlesztési célok az északi-angliai területek egészének felzárkóztatását hivatottak segíteni. Az ügynökség tevékenységéről szintén a felelős minisztériumnak tartozik beszámolási kötelezettséggel, melyet évente kétszer tesz meg.

ONE North East

A Durham és Northumberland megyéket magában foglaló North East régió népessége 2005-ben 2,6 millió fő

volt (csökkenés tapasztalható), a lakosság főként a régió dél-keleti területein (Tyne and Wear és Tees Valley városainak környékén) koncentrálódik. A terület foglalkoztatási rátája országon belül a legalacsonyabbnak számít. A munkanélküliség, az országosnál valamelyest magasabb, 6,1%.

A Regionális Fejlesztési Stratégia széleskörű partnerségi kapcsolatokra építve kívánja fejlesztési elképzeléseit megvalósítani. A gazdasági szerkezetváltáson (nehézipar hanyatlása) átesett régió a dél-angliai területekhez képest elmaradásban van, országon belül az egyik legalacsonyabb gazdasági növekedési rátát produkálja, az EU15 országok régióik GDP átlagának csupán 77%-át éri el. Közlekedési kohéziós helyzete szintén nem kedvező. A gazdaságélénkítés prioritásai kiemelten kezelik például a népesség képzési, foglalkoztatási helyzetének javítását, ezzel együtt pedig az elvándorlás mérséklését is.

South East England Development Agency

A dél-kelet angliai régió Buckinghamshire, EastSussex, Hampshire, Isle of Wight, Kent, Oxfordshire, Surrey és West Sussex megyéket foglalja magában, népessége 8,2 millió fő volt 2005-ben, mely a déli partok mentén, london szomszédságában, valamint egyéb városokban és környezetükben mutat jelentős koncentrációt. Anglia egyik legfejlettebb területének számít a régió egésze, mely fekvéséből (London szomszédsága, a kontinens közelsége), valamint történelmi múltjából, gazdasági központi szerepéből (fejlettségi mag-

terület) adódik. Foglalkoztatási rátája országon belül a legmagasabb, munkanélküliségi rátája pedig az országosnál alacsonyabb (4,7%). (NSO).

A régió regionális fejlesztési stratégiája nagy hangsúlyt fektet a gazdasági növekedésben a fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítésére. Mint vezető régió, a nemzetközi versenyben is jól kíván teljesíteni, ennek megfelelően a gazdasági szereplők (munkaerő, vállalkozások) versenyképességének folyamatos fenntartására és javítására kiemelten figyelnek.

South West of England Development Agency

Dél-nyugatAngliarégiójaCornwall, Devon, Dorset, Gloucestershire, Somerset és Wiltshire megyéket foglalja magában. Népessége mintegy 5,1 millió fő volt 2005-ben, mely főként városok környékén mutat jelentősebb koncentrációt, a terület nagy része rurális jellegű. Kiemelten fontos, hogy országon belül ezen régióban az egyik legmagasabb az időskorú népesség aránya, közel 22%. Foglalkoztatási rátája az országos átlagnál magasabb, a munkanélküliség pedig az átlagnál alacsonyabb, csupán 3,8%. A régió egészét tekintve országos viszonylatban viszonylag jól teljesít gazdaságilag és népességét tekintve egyaránt. Kiterjedése viszonylag nagy, így a közlekedési és kommunikációs kapcsolatok terén, melyek a gazdasági és társadalmi kohéziót egyaránt élénkítik van némi lemaradása.

A gazdaságfejlesztési stratégia széleskörű partnerségre épül. Prioritásai közé tartozik a népesedési tendenciák

kedvezőbbre fordítása (előregedés mérés-klése), az energiapolitika és

-felhasználás átalakítása, valamint a nemzetközi versenyképesség erősítése.

Yorkshire Forward

Yorkshire régió Barnsley, Bradford, Calderdale, Doncaster, Kirklees, Leeds, Rotherham, Sheffield és Wakefield megyéket foglalja magában, lakossága 5,1 millió fő. Foglalkoztatása az országos átlag körüli értéket mutat, a munkanélküliségi ráta 5,9%. Gazdasági teljesítménye azonban az országos átlagnál alacsonyabb, melyhez régebben az is hozzájárult, hogy az országos regionális politika nem kedvezett ennek a területnek.

A területfejlesztési stratégia célja a felzárkóztatás. Érdekessége, hogy a földrajzi helyekre épít, cél, hogy élhető, gazdasági szereplőket vonzó, versenyképes területté fejlesszék a térséget. A stratégia a többihez hasonlóan partnerságra és az érintettek minél nagyobb mértékű bevonásra törekszik, dokumentumai az országos, a szub-regionális valamint az európai uniós elképzelésekkel egyaránt összhangban készülnek. A fejlesztés egységében szerepet kap a fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítése

Összességében, Anglia regionális politikáját a jelenben megvizsgálva azt tapasztalható, hogy a korábbi tapasztalatokkal ellentétben a regionális fejlesztés kiemelt kérdéskörre vált és a feladatok véghezvitele támogatást is kapott. A

fejlesztési régiók és ügynökségek létrehozásának és működésének támogatása kiemelten fontos, jól láthatóan egyre inkább érvényesülhet a decentralizáció és a szubszidiaritás elve. Az elmaradók segítése, a fejlődő területek további ösztönzése a helyi érdekek képviselésével, a lokális sajátosságok ismeretében valósul meg. Ezen felül pedig pozitívum, hogy a stratégiák mindegyikében megjelennek bizonyos szempontok, melyek a helyi érdekeken túlmutatnak (pl. klímaváltozás elleni küzdelem, fenntartható fejlődés).

NEMES-NAGY ANNA

Felhasznált anyagok:

A modern regional policy for the United Kingdom (2003) <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

Horváth, Gy. (1997) Fejlettségi különbségek és fejlesztési politikák az Egyesült Királyságban és Írországban in Horváth, Gy. (szerk.) Régiók felemelkedése és hanyatlása – Regionális átalakulás a Brit-szigeteken. MTA RKK, Pécs.

NSO www.statistics.gov.uk National Statistics Online

www.dti.gov.uk

www.englandsrdas.com (Regionális Fejlesztési Ügynökségek, valamint Regionális Gazdasági Stratégiák dokumentumai)

www.advantagewm.co.uk

www.eeda.org.uk

www.emda.org.uk

www.lda.gov.uk

www.nwda.co.uk

www.onenortheast.co.uk

www.southwestrda.org.uk

www.seeda.co.uk

www.yorkshire-forward.com

Esszé

Aranyozott gyeplő a sötét lovon

Pálné Kovács Ilona új könyve Helyi kormányzás Magyarországon

Büszkén lépdél egy ló a jártatóban. De úgynevezett sötét ló; nem tudjuk, mire képes.

Miután az idomár elereszti a kengyelébe hágott lovas kezét, s az kiengedi ujjai közt a kettős kantárszárat, megindul megint, hajlékony hátán, mint rugókon himbálja emberét, izgatott, hol erre, hol arra húzza a gyeplőt. A lovas Vronszkij. Ez a kép Lev Tolsztoj Karenina Anna című regényéből való, de Pálné Kovács Ilona legújabb könyvének két részlete is emlékeztetett rá. Az egyikben a szerző az önkormányzati rendszert nevezi sötét lónak, amelyről mindaddig nem tudható, hogy mire képes, ameddig az államháztartás pénzügyi beszámolóit nem fordítanak rá kellő figyelmet. A másik részletben a lovat aranyozott gyeplővel kormányoztatja, azaz, egy valamelyest hatékony, ám az önkormányzatok önállóságát a minimálisra korlátozó ösztönzési-finanszírozási módon.

Ha egy, a választott funkcióját hivatásaként gyakoroló polgármester végigolvassa a Helyi kormányzás Magyarországon című kötetét (Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.), részint garantáltan ráismer a rendszerre, amelyben ő maga munkálkodik, részint megismerheti e rendszer történetét, nemzetközi gyakorlatát, s felismerheti alakulásának összefüggéseit. De tapasztalhatja majd, hogy az ismeret öröme se boldogít.

A szerző a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának igazgatója, a Pécsi Tudományegyetem Politikai Tanulmányok Tanszékének egyetemi tanára, a területi hatalomgyakorlás elméleti és empirikus összefüggéseit hosszú ideje elemző akadémiai doktor, az általa vezetett doktorkolai program a helyi kormányzás témájában nyújt ismereteket. Legújabb könyvében ezen ismeretek komplex összefoglalására törekedett, fogódzókat kínálván a ma politikusainak, hogy felhasználásuk ne pusztán a hallgatók perspektívikus lehetősége legyen.

A kétesélyes jövő

Pálné Kovács Ilona végkövetkeztetése ugyanis, hogy a magyarországi helyi, területi kormányzás kétesélyes jövőjű rendszer, amelyet mintegy beszippanthat a bürokratikus centralizáció, avagy éppenséggel kiteljesíthet a plurális kormányzásra épülő decentralizáció. Szerinte ebben a „*rendkívüli mértékben tagolt, sokszintű, sokszektorú, alul- és túlintézményesített, személyi és adminisztratív kapacitás gondokkal, finanszírozási nehézségekkel küszködő rendszer*”-ben „*a visszahúzás és a progresszió tényezői egyszerre vannak jelen*”, s közülük kell politikának választani.

A politika – a forrásszabályozással való elégedetlenséget érzékelve, a minisztériumi köztisztviselők technokrata

szemlélete által kódolt szakmai üzenetek hatására – a forrásszűkében vergődő önkormányzatokat eltérítheti a feladatfinanszírozás irányába (ez az aranyozott gyeplő), ám illetéknéppen – „*ha az önkormányzati rendszer működéséről nincs elegendő, rendszerezett és szintetizált információ*” (ha tehát rendszer sötét ló marad) – a szabályozásuk ágazati és átmeneti kormányzati törekvéseknek lehet az áldozata.

Kétségkívül kacifántosabb az önkormányzati világ problémáinak gyökeréig ásva a helyi gazdálkodást – a központi elosztás átfogó reformja révén – innovációra készíteni, de másképpen... például méneseket se lehet eredményesen tenyészteni.

A tenyésztés dolgáról

Igaz, hogy az Uralkodás hatalmas karjai... a legalkalmasabbaknak látszanak újítások teremtésére, ...de amiknek elérésére huzamos idő, örökké a célnak megfelelő, soha meg nem szakadó cselekvés rendje kívántatik, amiknek sokaknak kell nekifeküdni, mégpedig buzgósággal és meleg részvétellel, olyanokban az Uralkodás legokosabban cselekszik, ha a hasznos célra serkentő eszközöket sokasítja, az arra való eljutás útját könnyebbíti, s a dolgot mentére hagyja... Ahol az Uralkodás részéről a parancsolat, vagy a kényszerítés hatalma befoly, megbénul ott a világon már óriási munkákat végbevitt legszebb ereje az embernek, a szabad akarat, s önnön találmány szerint való munkálkodás. (Ahol) az Uralkodásnak helybenhagyása, s védlése alatt... odaillo tagokból álló Egyesületekben önhasznokért részt

véve, szabad akarattal munkálkodnak ugyanazon egy célra, (ott) minden erő a magok helyén vannak, súly és ellensúly egymást nem akadályoztatva segíti az egésznek mozgását... A törvény oltalmát az Uralkodás védőleg tartja fenn az egészre nézve, de maga belé nem elegyedik.

Forrás: Báró Wesselényi Miklós: A régi hires ménesek egyike megszűnésének okairól. (Megjelent Petrózai Trattner j.m. és Károly István Könyvnyomtató-Intézetében. Pesten, 1829. 50-51. oldal)

A fenti sorokat – az akkori helyesírási szabályok szerint – kereken száznolcvan esztendeje Wesselényi Miklós vetette papírra, történetesen a lótenyésztésről érkező egyik munkájában, de következtetései szélesebb, mondhatni, hogy jövőbe látóan társadalmi jelentőségűek.

Egy mai intelem

Jövöbelátóan társadalmi jelentőségű Pálné Kovács Ilonának a települési szintű kapacitásgondok megoldási modelljére vonatkozó mai intelme is. Eszerint ha a felülről kezdeményezett és fenntartott kistérség kizárólagos marad, akkor a kistépülési önkormányzatok által befolyásolhatatlan, túlkonzentrált középszint végképp elszakíthatja a helyi kormányzást közösségi gyökereitől, s ha ezen a szinten állandósulnak a delegált korporációk, maga a szint a központi kormányzat ellensúlya és partnere egyre kevésbé lehet. Amennyiben állandósul az önkormányzatok központi forrásfüggősége, akkor forrásszerző alkalmi szövetkezésekké sorvadnak az eredetileg szolgáltatási és fejlesztési célú koalíciók,

s a leszűkülő mozgástérben a társadalmi támogatásnak nem lesz helye.

Mindezzel szemben a szerző felvilágosított egy általa optimistának mondott (alul-felül egyaránt támogatott) modellt, amelyben világosan megkülönböztethetők a helyi és a középszintű kompetenciák, s a kistélepülések – esetleg kötelező – társulásai (igazodva az ország térbeli, településhálózati sajátosságaihoz) változó léptékű szolgáltatásokat szerveznek, a városok kormányzatai környékellátóak lesznek, az ugyancsak erős legitimitású középszintű kormányzatok pedig komplex igazgatási, szolgáltatási és fejlesztési hatáskörrel integráló-érdekvényesítő funkciót töltenek be. Ily módon ez utóbbiak az önkormányzatok nemzetközi hálózatának versenyképes tagjai is lehetnek.

A meztelen király

A császár (merthogy az Andersen-mesében a csaló takácsok nem királyt, hanem császárt öltöztettek a semmibe) ugyan maga is úgy vélte, hogy a felkiáltó gyerekek, majd a felrivalgó tengeri tömegnek igaza van (azaz nemcsak a tisztségükre méltatlanok és a földbuták szerint, hanem valójában meztelen), de mert szégyenszemre nem fúthatott haza, fényes kísérete élén még peckesebben lépegetett.

A kamarásai pedig hajbókolván viték mögötte... a levegőt.

Valahogy így van vége a képzeletbeli történetnek, amelyből a napjainkban unalomig koptatott szállóige származik, engem azonban erre a mesevégre Pálné Kovács Ilona egy korábbi mondata emlékeztetett. Amelyre – ismét fellapozván

néhány munkáját – a kilencvenes évek legelején írt tanulmányai egyikének végén rábukkanok. Az ő 1992-ben publikált „meséje” az Államtudományi Kutatóközpont kiadásában, *Kilényi Géza szerkesztésében sokszorosított kötet legelső írógépbetűs szövege*, s két meg lehetőségen hosszú címe van: *Az önkormányzatok működésének politikai alapkérdései*, valamint *Az állami irányítás területi struktúrájának modellje*. Ebben a munkában már akkor igen fontos következtetésekre jutott. Itt legfeljebb példálózhatok közülük.

Ma is érvényes megállapítása volt, hogy a parlamenti munkában nem kap szerepet a területi érdekképviselő, s hogy noha az önkormányzati érdekszövetségek területi szempontokat közvetítenek a kormányzat számára, ez a szerepük gyenge, részint, mert a törvény nem tisztázta a kilétüket, részint, mert a véleményük el nem fogadása – kiélezett, politikai konfliktusos kormányzás esetén – nem okoz különösebb kellemetlenséget a döntéshozóknak.

Az önkormányzatok dolgáról szólva a polgármester közvetlen választását önmagában demokratikus megoldásnak tartotta, de a megválasztása utáni negatív következményként értékelte a testülettel szembeni kiszolgáltatott helyzetét. És már akkor úgy vélte, hogy a pártelven felépülő testületi munka a gyakorlatban csődöt mondott, mert – bármilyen „rugalmas” koalíciók szövődtek is – a pártosodott testület melegágya a bizalmatlanságnak, s monopolista hajlamának.

Tisztázandónak tartotta továbbá az önkormányzatoknak a területi irányítás rendszerén belüli helyzetét, mert azt zsugoríthatónak vélelmezte, miközben hiányolta a dekoncentrált közigazgatás terjedésének alkotmányos és hatalmi fékjeit.

Szerinte a nem térkonform önkormányzati szféra szervezeti vázán belüli működési sémák, módszerek kialakítása további szabályozásra szorult, s olyan jogalkotói, politikusi és kutatói habitust követelt, amely a hibái beismerésére képesen „nem hajbókol a meztelen királynak”

Megjegyzem: ”A nagy tanulság az önkormányzati törvény megalkotói, ’megálmodói’ számára, hogy sem elméleti, sem szervezeti sémák helyességét, tisztaságát, következetességét nem lehet egy döntéssel megkonstruálni (bár a mi törvényünk belső konzisztencia-hibákban is szenved), hanem a gyakorlatban jelentkező problémákra folyamatosan visszacsatolva, fokozatosan korrekciókkal lehet a bonyolult rendszert csiszolgatni, finomítani, a realitásokhoz igazítani. Persze, ehhez olyan jogalkotói, politikusi és kutatói habitus kell, amely képes el-, illetve beismerni, ha hibázott, s presztizs-okokra hivatkozva nem hajbókol a meztelen királynak.” (Tanulmányok az önkormányzati rendszerről. Budapest, 1992., 47. oldal)

A kutatói habitus

A habitus latin szó, magatartás, szokás, viselkedési mód, lelki alkat jelölésére szolgál. Nem születési sajátosság, azaz elsajátítható, de *Ferge Zsuzsa* szerint nem elérendő célok motiválják, tehát

a jellegzetesen kutatói habitus kiterjesztése Pálné Kovács Ilona tévesen támasztott követelménye volt a jogalkotókkal és a politikusokkal szemben. Mert: ”*A habitus nem követ tudatosan előre meghatározott célokat (nem teleologikus)... Az objektív, társadalmilag adott helyzetek többé-kevésbé egyértelműen meghatározzák a szereplők lehetséges érdekeit, és a habitus az, ami az érdekek közelítéséhez szükséges gyakorlati stratégiákat formába önti.*” (Ferge Zsuzsa: Utószó Bourdieu A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése című kötetében. Budapest, Gondolat, 1978, 409-410. oldal)

Nem azért, mintha ők (a jogalkotók és a politikusok) nem ismerhetnék be hibáikat, hanem mert meghatározott célok vezérlik őket, ráadásul olykor cserélődnek. Ha nem övék a hatalom, céljuk azt elérni, ha már és amíg az övék, céljuk azt megtartani, Legújabb könyvében Pálné Kovács Ilona *Bertrand Russelnek A hatalom* című könyvéből idéz, amelyben egyebek közt az is olvasható, hogy a célválasztásban megnyilvánuló ellentéteket nem lehetséges a tudományos nézeteltérésekhez hasonlóképpen feloldani. ”*A célok tekintetében megnyilvánuló ellentéteket nem lehet a tudományos nézeteltérések módján a tényekre való hivatkozással feloldani. (...) A verseny egész egyszerűen a hatalomért való küzdelem. Bármely hitvallás eszközzé válhat egy csoport vezető szerepe érdekében, még az is, amely az egyenlőséget hirdeti...*” (Bertrand Russel: *A hatalom*. A társadalom újszerű elemzése. Typotex, Budapest, 2004, 158-159. oldal)

Legújabb könyvében Pálné Kovács Ilona lényegében a maga kutatói habitusát teljesítette ki, azaz kutatói tapasztalatai és a tények alapján, az objektív társadalmi körülmények figyelembevételével törekedett a polgári szabadságeszmény elveinek a különféle érdekek közelítéséhez szükséges mai lehetséges gyakorlatát modellezni.

A polgári szabadság

A szerző kilenc fejezetre bontott kötetében a magyarországi hatalomgyakorlás történelmét, jelenlegi módját és lehetőségeit veti össze a polgári szabadság elméletével és intézményesülésének nemzetközi változataival.

Elöljáróban fontosnak tartja megálapítani, hogy az önkormányzati autonómia a modern demokratikus államok által őrzött, történetileg kialakult érték. Ezért nyilvánvaló, hogy a helyi kormányzás általa vázolt három modellje közül nem a technokrata indíttatású, a szolgáltatások hatékonyságára koncentráló, s végképp nem a neomarxista talajú, az állam szolgáltatói funkcióit pusztán elosztó centralista változatával rokonszenvezik, hanem – Tocqueville és Mill nyomán – a helyi autonómia szükségyszerű, normative garantált szerepét a demokratikus állam szerves részének tekinti.

John Stuart Mill 1859-ben publikált, *A szabadságról* című híres esszéjének első mondatában meghatározza tanulmánya témáját, hogy tudniillik ő nem az akaratszabadságot, hanem a polgári szabadságot elemzi, amikor a hatalom természetéről ír. Arról tehát, hogy hol vannak ama hatalom korlátai, amelyet

a társadalom jogosan gyakorolhat az egyén fölött. Eredetben:

”Ez a tanulmány nem az úgynevezett akaratszabadságról szól, melyet oly szerencsétlenül állítanak ellentétbe a hibásan elkeresztelt filozófiai szükség-szerűség elvével, hanem a polgári vagy társadalmi szabadságról; arról, hogy milyen természetű az a hatalom, amelyet a társadalom jogosan gyakorolhat az egyén fölött, s hol vannak e hatalom korlátai.” (John Stuart Mill: *A szabadságról*. Bukarest, Kriterion, 1983., 40. oldal)

Nem tekinthető véletlennek, hogy Pálné Kovács Ilona elméleti fejezetének a fontosabb fogalmakat rögzítő részében legelőbb az egyéni szabadságba beavatkozó közösségi hatalom indokoltságát firtatja. És az se véletlen, hogy válaszul Mill keresztfia, Bertrand Russel 1938-ban írt, majd 1950-ben némileg módosított, a neves matematikus, *Ádám András* által 1970-től 1983-ig az asztalfióknak lefordított, s ebben a fordításban itthon csak 2004-ben kiadott *A hatalom* című tanulmánykötetéből egyetlen gondolatot idéz: *“...ahol nem szól gyakorlati szempont a kollektív döntés mellett, ott a közrenddel összefüggő erős oknak kell fennállnia ahhoz, hogy a szabadságba be lehessen avatkozni”*. Azt nem írja le, hogy az általa idézett sorok Marx-szal ugyan vitázó, de a szocialisztikus társadalmi berendezkedéshez vonzó szerzője a fenti gondolat megfogalmazásakor éppenséggel a javak társadalmi tulajdonlása esetén tartotta szükségesnek a hatalom korlátozását. (Russel maga 96 éves korában – két évvel a halála előtt

–1968-ban az alábbi értékelést fűzte ehhez a kötetéhez: *“E könyv alap gondolatát jelentősnek látom, és azt reméltem, hogy nagyobb feltűnést fog kelteni, mint ahogy történt. Mind Marxszal, mind a közgazdaságtan klasszikusaival szembeni vitairatnak szántam, nem valamely részletkérdésben, hanem az alapelvet illetően,.. Azt fejtettem ki, hogy a társadalomelméletnek inkább a hatalom a központi fogalma, mint a vagyon, és hogy a társadalmi igazságosságnak a hatalom gyakorlatilag elérhető legnagyobb mértékű kiegyenlítésében kell állnia. Ebből az következett, hogy a föld és a tőke állami tulajdona csak akkor előnyös, ha az állam demokratikus, és még akkor is csak úgy, ha megtaláljuk az eszközöket a hivatalok hatalmának a korlátozására.”)*

Pálné Kovács Ilona hangsúlyozottan a polgári szabadságjogok talaján maradva elemzi a hatalmon osztozó szereplők egymás közti, rendkívül sokfajta viszonyát. Ezen belül a decentralizáció érvényesülését a polgári demokrácia fokmérőjének tekintvén arra az újszerű megállapításra jut, hogy a hatalom koncentrációját a hatalmi ágak területi, vertikális kiépítése is korlátozza. *„Az önkormányzatok – írja – fontos ellen-súlyok, még akkor is, ha önálló hatalmi ág voltukat ritkán ismerik el.”*

A szalonképes állam

A magyar helyi-területi közigazgatás ellentmondásos történetének áttekintése után a legelső általa megfogalmazott tanulság, hogy Magyarországon nem csupán az államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a

korábbi államfejlődési periódusok többségét is. A központosítás mindenkorai áldozata pedig a kisebb települések társadalma volt. Szerinte elsősorban ezért törekedtek az rendszerváltoztatás utáni első parlament képviselői a korábbiaktól gyökeresen eltérő önkormányzati modellt kialakítani. Akik emiatt tulajdonítottak nagy – a szerző szerint túlzottan nagy – jelentőséget az önkormányzati autonómiának.

Hogyan? Éppen Pálné Kovács Ilona állítja ezt? Aki a helyi autonómia normative garantált szerepét a demokratikus állam szerves részének tekinti? Igen, ő. Hogy miért? Mert az újsütetű politikusok a korábbi szakmai elemzéseket és a helyi társadalom valódi állapotát egyaránt figyelmen kívül hagyva, az autonómia ideájának áldozva, egyfajta szabadságeszmény büvkörében, nemzetközi mintákat követve, legfőbb óhajukat váltották valóra: elérték, hogy az államuk Európában szalonképes legyen.

És ennek a szalonképes államnak az alkotmánya – Európában szinte egyedülállóan – a helyi kormányzás jogát a választópolgárok közösségének jogaként definiálta, mert a törvényhozók korlátozni szándékoztak a kormányzati színű beavatkozást. Ezért akadályozza ma a helyi közösségek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma a feladatok kormányzat általi differenciált telepítését, a közszolgáltatások körzetesítését, a községalakítás jogának korlátozását.

Pálné Kovács Ilona szerint mivel alkotmányozás nélkül a magyar önkormányzati rendszer koncepcionális alapjainak és struktúrájának átfogó reformja

nem elvégezhető, ez a tény nem csupán a rendszer innovációját nehezíti, hanem egy hatalomelméleti kérdéssel is terhes. Jelesül azzal, hogy a közigazgatás modernizációja vajon nem igényel-e garanciákat a kormányzók számára is.

Az elvtől a kételyig

Kifejezetten izgalmas szellemi élmény (a kötetben sokszor visszalapozva, s korábbi tanulmányokat is fellapozva) arra figyelni, hogy a szubszidiaritás történelmi hagyományait felelevenítő, s e lényegében katolikus megfogalmazású alapelvet a társadalmi szerveződés nélkülözhetetlen pillérének tekintő szerző miként jut el tényekre alapozott meggyőződésétől az ugyancsak tények által sugallt kételyig.

Ami az elvet illeti Pálné Kovács Ilona okkal utal XI. Pius pápa Quadragesimo Anno kezdetű, Mussolini, Hitler és Franco bontakozó fasizmusa ellen – Oswald von Nell-Breuning német társadalomtudós pap ösztönzésére és segítségével – megfogalmazott enciklikájára. Amely szerint *„amit az egyes személyek saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivenni és a közösségekre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha sem*

szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat”. Mindez *„a társadalomelmélet szilárd és örökérvényű elve... amelyet sem megcáfolni, sem megváltoztatni nem lehetséges...”* (XI. Pius pápa QUADRAGESIMO ANNO kezdetű enciklikája, 1931. Fordította: Dér Katalin. 79. bekezdés)

A tényekre alapozott meggyőződéséről szólva Pálné Kovács Ilona a területi/vertikális hatalommegosztás különböző országokban alkalmazott gyakorlatát elemezve arra a következtetésre jut, hogy az önkormányzatokat önálló hatalmi ágának tekintő egyetlen nemzeti (belgiumi) alkotmány szabályozási folyamata voltaképpen visszatükrözi a nemzetközi változásokat. Mert míg egy–másfél évszázaddal korábban a helyi, községi szint, s annak önállósága, autonómiája, egyszersmind közösségi karaktere volt fontos, a legutóbbi alkotmányreformok a regionális szintű hatalommegosztást, azaz a községek erőteljes, olykor kötelező kooperációját célozzák, lépték- és értékrend-változást fémjelvezve. Ezért vallotta néhány éve még a regionális kormányzás kitüntetett, közigazgatási reformtól független területi érdekérvényesítő kibontakoztatásának szükségességét. Idézem: *„Az önkormányzati reform elhúzódása nem vezethet oda, hogy Magyarországon a regionális fejlesztési politika megtorpanjon a regionalizmus irányába vezető úton. Ezért üdvözlendő, hogy a közigazgatási reformtól függetlenül is igyekszik a kormány a régiókat helyzetbe hozni. A területfejlesztésről szóló törvény módosításának egyik legnagyobb érdeme lehet a régiók*

megeősítése...” (Pálné Kovács Ilona: A regionális gazdaságfejlesztés igazgatási összefüggései. Megjelent A magyar régiók és települések versenyképessége elnevezésű Nemzeti Kutatásfejlesztési Program keretében kiadott, a szerző által szerkesztett Versenyképesség és igazgatás című kötetben. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2004., 30. oldal)

Miután azonban a 2002-es kormányprogramban megígért 2006-os regionális választás elmaradt, a szerző új könyvében kénytelen elismerni, hogy „*a program végrehajtásának előkészítésére létrehozott IDEA munkacsoport kevésbé volt sikeres a regionális átalakulás terén, mint a kistérségek esetében*”.

A szerző itt, a 194. oldalon egyik 2006-os tanulmányára utal, amelyet azonban nem tartalmaz a felhasznált irodalom jegyzéke. Ebből a jegyzékből egyébként több más hivatkozott munka is kimaradt. Például Péteri 2006 (74. oldal), Galbraith 1970/1974 (92. oldal), Balázs 2005a (97. oldal), Pálné 2003 (99. oldal), Magyary 2002a (122. oldal), Bozóki 1999 (256. oldal), Ágh 2007 (287. oldal), Magyary 1998 (296. oldal).

Magyarán tények ébresztik fel benne a kételyt a régiók megyékkel szembeni feltétlen erősítését illetően is.

A terelés sikere

A kétely voltaképpen Pálné Kovács Ilona kutatói habitusának eredménye, mert egy sokak által sikertörténetnek minősített országos kísérlet vizsgálatán alapul. A szerzőt nyilván e vizsgálat eredménye juttatta arra a feltevésre, hogy a kísérletnek a regionális átalaku-

lásnál az IDEA munkacsoport általi sikeresebb előkészítése esetleg kudarcba torkoll. Mert bizonyosan sikeresnek szorinte csupán a terelés tekinthető.

A magyarországi helyi kormányzás szétaprózottságát – másokhoz hasonlóan – a volt tanácsi székhelytől való elválás vágya mellett az önálló község alakításának 1990-től 1994-ig egyáltalán nem korlátozott voltából, illetve 1994-től éppen hogy (háromszáz lakosban) korlátozott voltából eredezteti. Majd részletesen elemezve a korai közigazgatási reformcskák integrációs hatásait, kimutatja, hogy a társulási rendszer a területfejlesztési törvény elfogadásáig – a finanszírozásban megnyilvánuló ösztönzés csekély mértéke miatt – nem volt igazán vonzó a települési önkormányzatok számára.

És megállapítja, hogy a területfejlesztési törvény részint lehetővé tette a fejlesztéspolitikai akcióterek kormányzat általi kijelölését, részint körzeti szintű együttműködésre kényszerítette a polgármestereket, akik jobbára e kijelölt terekre terelték a nyájakat.

A terelés folytán – az uniós regionális források megszerzése reményében statisztikai egységekre felosztott területű országban – 138, 150, 168, majd 174 kistérség intézményesült különféle formában, amelyek csaknem mindegyike egyszerre túl nagy és túl kicsi. Ennek egyik oka a szerző szerint, hogy a 2002-es kormányprogram a leendő kistérségeket az igazgatás számára és szolgáltatások nyújtására egyaránt alkalmasnak tétélezte, és noha viszonylag hamar kiderült, hogy a teljes összehangolás

kizárt, 2004-től – a többcélú kistérségi társulások rendszerének törvényi meg-alapozása révén – ez az igazgatási szint egyre inkább az önkormányzati alapel-látásnak is szintje lett. Aminek léptéke túl tág az alapszolgáltatások ellátására, illetve túl szűk a valódi körzeti – és vá-rosokra közvetlenül nem telepíthető – funkciók gyakorlására.

A megyék romlása

A területfejlesztési törvény – amely a terelést lehetővé tette – az egyébként is lebegtetett, kérdéses legitimitású megyei önkormányzatokat súlyosan megsebez-te. A szerző szerint e törvény elfogadá-sának napja a megyei önkormányzatok történetének fekete napja volt, mert a területfejlesztési tanácsok e naptól ki-alakítandó intézményrendszere jelentős forrásoktól és döntési kompetenciák-tól fosztotta meg őket. Az új kormány 1998-as regionalizációs programja – majd gyakorlatilag az államigazgatás regionális terjeszkedése (a regionális idegenforgalmi bizottságok, különféle tanácsok szerveződése) – tovább gyen-gítette pozícióikat. Az újabb kormány-váltáskor pedig a regionális önkormány-zatok 2006-os megválasztásának ígérete a jövőjüket tette kérdésessé.

Miközben ott teremtek a nyakukon a – nem elég kicsi és nem elég nagy – kistérségek.

Mert noha az új kormányprogram-ban szerepeltetett közigazgatási terület-szervezési reformterv kistérségi szintje látszólag nem irányult a megyei szint megszüntetésére, ez a szint 2004-től – amikor a parlament csekély többséggel lehetővé tette a többcélú kistérségi tár-

sulások kialakítását – egyre inkább az önkormányzati feladatellátás színtere.

A kistérségek olyan tárolóhelyek, amelyek jogszabályi felhatalmazással a társult önkormányzatok döntései folytán lehetnek tele különféle – közszolgáltató-si, igazgatási és fejlesztési – hatáskörök-kel. Pálné Kovács Ilona azonban kétsé-gesnek tartja, hogy a jelenlegi pénzügyi ösztönzés vajon a maguk szintjén opti-málisan ellátható feladatok megoldására bírja-e őket. És abban is kételkedik, hogy ha a pénzügyi ösztönzésük csökken, akkor e társulások együtt maradnak-e. Ezért aztán szerinte kétségbe vonható, hogy a kistérségi társulások folytonos kompromisszumok útján formálódó rendszere egyáltalán alkalmas lehet a települési szint elaprózottságának meg-szüntetésére. A véleménye az, hogy a települési szintű integráció a megyék le-bontásánál sürgetőbb és hosszabb távon több haszonnal kecsegtető feladat.

Egyfelől tehát kétségesnek tartja, hogy a regionalizálás jelenlegi gyakorla-ta – amikor regionalizált állami szervek többsége megőrzi megyei kirendeltsége-it – alkalmassá tehető-e a megyéket fel-váltó közigazgatási szint megteremtésé-re, másfelől pedig bizonyos abban, hogy több kárt okoz a magyar közigazgatás-ban az elaprózott települési szint, mint a kicsinek minősített megyei lépték.

A városok tere

A földrajzi lépték értékelését is célzó, 2004-ben megkezdett kistérségi modell-kísérletek tapasztalatai közül Pálné Ko-vács Ilona szerint az egyik legfontosabb megállapítás, hogy a többcélú kistérségi

társulás keretében ritkán volt szükség közös intézményre, mivel a feladatok többségét továbbra is a településeken, illetve mikro- körzetekben látták el. Ez a tény megerősítette abbéli – már korábban is publikált – véleményét, hogy a kistérségi szervezési egység konzervál(hat)ja a települési önkormányzatok kiskorúságát.

Ezzel szemben okkal hiányol egy olyan érdekeltégi és együttműködési rendszert, amelyben a városi szolgáltatások a vidéki térség számára elérhetőek, s amelyben a város közgazdasági, szociológiai fölényét kiegyenlíti a demokratikus, partneri típusú döntési mechanizmus. Úgy véli, hogy a városossá nyilvánítás eszköze alkalmatlannak bizonyult erre. Pedig szerinte – a kistelepülések integrációja mellett – feltétlenül szükséges lenne annak érdekében megerősíteni a városokat, hogy a környező településekkel partnerségben a helyi és körzeti szintű szolgáltatások térben optimális rendszerének kialakítására vállalkozhassanak, és hogy ebben érdekelték legyenek.

„...minden egyes községnek egyet- lenegy helyen kell általános igazgatási, iskolai, pénzügyi stb. központjának... lenni. S mindennek nem akárhol, hanem azon a helyen, amelyet az illető község számára a közlekedési és gazdasági viszonyok parancsolóan megszabnak: abban a legközelebbi városban vagy városiasodó központban, amelyet a lakosság szükségletei, gazdasági, piaci érdekei és kulturális-szórakozási igényei kielégítése végett állandó időközökben fel szokott keresni. Tehát minden községnek legyen egy ilyen városa, ha pedig nincs, építsünk neki.

A fenti sorokat a Nemzeti Parasztpárt 1946-os reformjavaslatából másoltam ide (A Nemzeti Parasztpárt javaslata, 1946. Magyar krónika: Bibó. Kolonel Lap és Könyvkiadó Kft., Debrecen, 1989., 270. oldal), amely Pálné Kovács Ilona szerint annak idején – a szovjet tanácsmodell bevezetése előtt – a területi beosztás gyökeres megváltoztatására irányult. Mielőtt tehát a politikai vitákban bárki is megkérdőjelezte volna a területi igazgatás önkormányzati tartalmát.

A Nemzeti Parasztpárt közigazgatási reformjavaslata – ezt Bibó Istvántól tudjuk – Erdei Ferencnek a második világháború kitörése táján megjelent művében, a Magyar város-ban kifejtett településtörténeti felismerésén és országrendezési tervén alapult.

Bibó szerint Erdei településtörténeti felismerése, hogy *„az alföldi tanyás város különlegesen tanulságos és nagy jövőjű kísérlet a városi élet és a mezőgazdasági foglalkoztatás összekapcsolására”*, s az ennek alapján elgondolható országrendezési terv lényege, hogy *„egy-egy város és a hozzá kapcsolódó bejáró környék szerves egységet alkosson: minden városnak legyen vidéke és minden vidéknek legyen városa”*. Bibó leírja, hogy a parasztpárti reformelgondolás – amely szerint *„a közigazgatás és önkormányzat alapvető egységeiként egy-egy városból és környékéből városmegyét kell alakítani s így a megyei önkormányzatot a városok körül felvirágoztatni”* – ezen a felismerésen és ezen a terven alapul, s *„hogy valósággal siralmas dolog volna ennek meglétében valami más, szűkebb és perspektíva nélküli részletváltoztatást*

csinálni közigazgatási reform címén. A döntő az, hogy ez a terv olyan reformnak az útját mutatja meg, mely számba veszi a magyar közigazgatás kérdésének a magyar társadalomfejlődéssel való végzetes összefüggését; s erre való tekintettel nemcsak a közigazgatási apparátus regenerálását, hanem az önkormányzati élet kereteinek a teljes újjárendezését tűzi ki célul”. (A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások. A közigazgatási reform és az Erdei-terv. 1946. Bibó István: Válogatott tanulmányok. Második kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986., 328. oldal)

A kutató tere

Több jel is utal arra, hogy sokat tapasztalt kutatóként Pálné Kovács Ilona a maga mostani, minden eddiginél átfogóbb, meglehetősen gyorsan összeállított – külső szerkesztői beavatkozást nélkülöző – tanulmánykötetét nem vitairatnak, s nem is oktatási segédanyagának szánta, hanem a benne foglaltak azonnali felhasználhatóságára törekedett. Ezért – ismervén világunk nagy baját, hogy tudniillik (Russel szerint) az ostobák mindenben magabiztosak, s az okosak vannak tele kételyekkel – nem állotta a kételyeit is nyilvánosságra hozni. És sok mindent, amit szerintem botrányosnak tekint, pusztán nem megnyugtatónak minősíteni.

A könyvében „nem megnyugtató” például „a cseppfolyós jogi szabályozás, a jobbizonytalanság, a kiszámíthatatlanság, az évről évre zajló, többnyire sikertelen alkufolyamatok” sora. Véltetően igen súlyos fogyatékoságnak tartja, hogy „a mindenkori kormány a

szabályozatlan helyzetben saját filozófiája, értékrendje mentén kommunikál az önkormányzatokkal”, ám azt írja, hogy „az önkormányzatokkal való érdekegyeztetés rendszere sem tekinthető megnyugtatónak”.

Kötetében hivatkozik Zongor Gábor egyik, az Önkormányzat című folyóiratban megjelent tanulmányára, amelyben az önkormányzati politikus csupán szépséghibának minősíti, hogy a legutóbb bevezetett érdekegyeztetési forma bár mikor megváltoztatható, s Pálné Kovács Ilona voltaképpen igazat ír, amikor arra utal, hogy ez a szépséghiba nyugtalanító. Nyugtalanító azért, mert bár követelmény, hogy „az országgyűlési költségvetési döntéseket az önkormányzati érdekszövetségekkel lefolytatott egyeztetések után, véleményük figyelembevételével kell meghozni”, ez a követelmény a gyakorlatban ritkán teljesül. Nyugtalanító továbbá, mert a pénzügyi alkotmányosság egyik alapvető követelménye lenne a költségvetési érdekegyeztetésnek a részletesebb, a legfontosabb partnerekre, jelesül az önkormányzatokra (s nem csupán a parlamenti ellenzék jogainak garantálására) koncentráció szabályozása.

Mindezek okán Pálné Kovács Ilona frissen publikált, a politikusok által hivatkozási alapul akár azonnal felhasználható kutatói álláspontja szerint „megnyugtató megoldást csak az jelenthetne”, ha törvény szabályozná a kormány és az önkormányzatok közötti érdekegyeztetés tartalmi és eljárás kérdéseit is.

ACZÉL GÁBOR

Megyei önkormányzatok

Újabb befektetésekre volna szükség Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is

Borsod-Abaúj-Zemplén megye akkor léphet dinamikusabb fejlődési pályára, ha újabb munkahelyteremtő termelő beruházások települnek a térségbe. Miután a megyétet a kormány kikapcsolta a fejlesztéspolitikából, a megyei közgyűlés saját hatáskörében és lehetőségein belül próbál lobbizni azért, hogy újabb befektetők érkezzenek ide, hogy bővüljön a foglalkoztatás, felpezsdüljön a helyi gazdasági élet.

„Másfél év óta nem folyt nagyobb beruházás a megyében, pedig a gazdaságélénkítésnek ez elengedhetetlen feltétele” – mondja Ódor Ferenc, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés elnöke. A hagyományos iparágak közül csak a vegyipar volt képes jól alkalmazkodni az új nemzetközi piaci követelményekhez, ezért ezen a területen lehetne újabb befektetéseket generálni. Az elnök szerint a termelő iparágak közül a gépgyártásnak vannak még figyelemre méltó komparatív előnyei. Könnyen újraéleszthető volna az a gyártástechnológiai tudás, amelyik az elmúlt évtizedekben felhalmozódott itt. A magas hozzáadott értékű terméket előállító befektetők pedig bátran alapozhatnak a Miskolci Egyetemről kikerülő fiatal gépész- és villamosmérnökök tudására.

A megye jelentős marketingmunkával és tudatos imázsépítéssel próbál nagyobb ismertségre jutni a hazai és a nemzetközi befektetői piacon, különböző kiállításokon mutatja be a térségben kínálkozó üzleti lehetőségeket.

A hivatal élénk kapcsolatot ápol a helyi gazdaság szereplőivel és az érdekképviselőkkel, saját nemzetközi és testvérvárosi kapcsolatait is felhasználva az ügy érdekében. Szőlő- és borturizmusztásban a megye németországi kapcsolataiból már születtek sikeres gazdasági együttműködések.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében van a legtöbb súlyosan hátrányos helyzetű kistérség. A megye viszonylag fejlettebb déli és az északi része között óriási a különbség a gazdasági és demográfiai mutatókban. A kormány önálló

programmal kívánja segíteni a felzárkózást, de az elnök szerint ennek hatásai, sajnos, még nem érzékelhetők, hiszen egyelőre csak a tervezés időszakánál tartanak. A megyei hivatal abban képes segíteni, hogy a korábban készült kistérségi programokat, tapasztalatokat átadja azoknak az önkormányzatoknak, amelyek erre igényt tartanak. Fontos az is, hogy – a legnagyobb közoktatási intézmény fenntartójaként – a humán erőforrás-fejlesztéssel erősíteni tudják a megye tökevonzó képességét. Saját és pályázati források segítségével jelentős összegeket költenek az intézmények modernizációjára, a munkaerő-piaci igényekkel harmonizáló oktatási és képzési rendszerek bevezetésére. A zempléni és a sajtóvölgyi területen két új Térségi Integrációs Szakképző Központ létesítésén dolgoznak, ezekben a fiatal szakmunkások a csúcstechnológia gyakorlati alkalmazását is el tudják sajátítani.

Hosszú hétvégével a vidéki turizmusért

Az utóbbi években kedvező turisztikai eredményeket értek el a megyében. A természeti környezetben, gyógyfürdőkben és borturizmusban egyedi a kínálatuk, így a hazai turizmus további fellendülésére számítanak. Az utóbbi években a három-négy napos ünnepeken megteltek a szálláshelyek magyar turistákkal, és a falusi vendéglátóhelyek sem maradtak üresen. A megyei közgyűlés elnöke és az idegenforgalomban érdekelt szakemberek azért lobbiznak, hogy tavasztól

őszig minden hónapban legyen „háromnapos hétvége”, mert ilyenkor többszöröse lehetne növelni a vidéki és ezen belül a falusi turizmus bevételeit. Ódor Ferenc országgyűlési képviselőként is ilyen irányú törvényjavaslat előkészítésén dolgozik, és szeretné elérni, hogy a falusi turizmus fejlesztésére is lehessen pályázni az új nemzeti fejlesztési terv keretéből. Úgy látszik, a lakosság döntő többsége itthon tölti majd el szabadidejét, s ezt érdemes kiaknázni. A színvonalas szolgáltatásokra itthon is egyre nagyobb az igény. Aggteleken és környékén jelentős fejlesztések történtek, de Miskolcon és Miskolcpartolcán továbbiakra volna szükség, új strandokra, fürdő- és wellness-szolgáltatásokra, minőségi szálláshelyekre.

Vas megyében kreatív emberek élnek

Beszélgetés Kovács Ferencel, a megyei közgyűlés elnökével a vasi kisteleplések gondjairól és az egészségügyi fejlesztésekről

A kormány háttérbe szorítja a megyéket, Vasban ráadásul ellentétes politikai oldalon áll a megye és a megyei jogú város, Szombathely vezetése. A politikai tér jelentette nehézségekről és a lehetőségekről is kérdeztük a megyei közgyűlés elnökét.

- A legutóbbi szombathelyi közgyűlésen elhangzott, hogy ha a város sikeres lesz az Agóra pályázaton, beszűnteti a Vas Megyei Művelődési és Ifjúsági Központ (MMIK) működésének támogatását. Veszélyben a művelődési központ?

- 2011-ig szóló szerződés van a közös működtetésről, 2010-re lesz kész az új városi intézmény. Az MMIK jogilag a Vas Megyei Közgyűlés tulajdona, de közösen tartjuk fenn a városi önkormányzattal, az állami normatív támogatásokból nem fedezhető költségeket közösen álljuk. A várossal kötött intézmény-fenntartási szerződés azonban nemcsak az MMIK-ról szól, hanem mindazon intézményekről, amelyek a megyei közgyűlés tulajdonában vannak, de Szombathely területén működnek. Köztük van például a Berzsenyi Dániel Könyvtár, a Savaria Szimfonikus Zenekar vagy a Szombathelyi Képtár. Ebben az intézményi körben sem kivenni, sem betenni valamit nem olyan egyszerű. A két önkormány-

zat között egyeztető tanács működik, először ott kell megállapodni, és csak utána lehet az ügyet a közgyűlésnek elé vinni. Az Agóra pályázatot is elég furcsán írták ki, csak megyei jogú városok indulhatnak a pályázatban szereplő feladatokra, például a közösségi kulturális intézmények működtetésére viszont a megyei közgyűlést kötelezi a törvény. Annak idején a megyei kulturális, ifjúsági központok éppen erre jöttek létre.

- Érdekes a két önkormányzat viszonya, vannak olyan ügyek, amelyekben teljes az egyetértés, és vannak, amelyekben nem is körvonalazódnak a megállapodás.

- A két önkormányzat vezetése ellentétes politikai oldalon áll, másrészt a kormány koncepciója teljesen megyeellenes. Ez a politika tükröződik. Vagy megyében is, olyan jogokat pozíciókat próbál megszerezni a megyei jogú város, amelyek a megyét illetik. Idetartozik például az MMIK ügye is, de feszültséget okozott a Markusovszky Kórházra bejelentett szombathelyi működtetési igény is. Egyértelmű, hogy a szocialista városvezetés meg akar felelni a kormány igényeinek, mi pedig próbálunk megfelelni annak az igénynek, amelyet a polgári, konzervatív oldal fogalmazott meg, és ez egyben a megye megtartását, a megyei funkciók szolgáltatás jelenti.

- Tulajdonképpen milyen funkciók maradtak a megyénél?

- Meglehetősen sokrétűek a feladataink. Például a szociális otthonok működtetése, az egészségügyi ellátás törvényben rögzített kötelességünk. A megyei közgyűlés elnöke automatikusan a megyei területfejlesztési tanács vezetője is. Bár ezt a szervezetet is megpróbálják teljesen kiüríteni. Úgy hoztak létre kistérségi regionális fejlesztési titkárságokat, hogy ma már látszik, tízszer-tizenötször annyiba kerülnek, mint a megyei területfejlesztési tanács működtetése, abban ugyanis senki sem kap tiszteletdíjat.

- Változatos képet mutatnak a megye települései. Vannak, amelyek prosperálnak, de vannak olyanok is, amelyek súlyos hátrányokkal küzdenek.

- Vas megyéről és általában a Nyugat-Dunántúlról mindig azt mondják, hogy irigylésre méltó helyzetben van az itt megtermelt GDP nagysága miatt. A valóság azonban más. Ha a közüzemi hálózatokat nézzük, vagy például a vasút villa-

mosítását, azt látjuk, hogy a keleti országrészek harminc-nyolcvan évvel elóttünk járnak. A vasi kisfalvaknak jóval hátrányosabb a helyzetük, ugyanúgy, mint a régió másik megyéiben a hasonló településeknek, miközben a központi támogatásokból a legkisebb összegeket ide adják, mert magas GDP-nk. Abból a szempontból szerencsések vagyunk, hogy vannak nagy értéket termelő vállalatok, példaként említhetem a szentgottárdi Opel-gyárat vagy a Sárvári Ipari Parkot. Sok embernek adnak munkát, és jelentős iparüzési adót fizetnek, nyereségüket azonban külföldre viszik, és kint adóznak utána. Mivel kevesebb a felosztható pénz, az embereknek kreatívabbnak kell lenniük. Elég, ha megemlítem a sárvári mentőállomás felújítását: a mentősöknek elegendő lett az épület állapotából, összefogtak, adományokat gyűjtöttek, s felújították az egész mentőállomást. Nem azt várták, hogy mikor kapnak már rá pénzt.

- *A ciklus közepén vagyunk. Mit tud vállalni és teljesíteni a hátralevő két évben a megyei önkormányzat?*

- Legfontosabb célunk, hogy tovább bővítsük a szociális ellátórendszert és az egészségügyi szolgáltatásokat. A legfontosabb a szombathelyi Markusovszky Kórház, ahol nemrégén adtuk át a sürgősségi tömböt. Remélhetőleg a következő egy-két évben befejeződik a teljes rekonstrukció,

sikerül felújítani a régi épületrészeket. A teljes járóbeteg-ellátás bekerülhet a kórház területére, a fekvő betegeknek pedig komfortosabb körülményeket tudunk kialakítani, de idetartozik a műtőblokk és a technikai kiszolgáló részlegek fejlesztése is. Vannak olyan cégeink, amelyek piaci szereplőként működnek, ilyen például a temetkezési vállalat, amely nélkül nehezen tudnánk a kegyeleti célú feladatokat ellátni. Van Balatonlellén egy hotelünk, Bozsokon kastélyszállónk sörözővel. Ezek mind-mind azt hivatottak igazolni, nem az a fontos, hogy állami vagy magánszektor a működtető, hanem hogy jól működjenek, és így megmaradjanak a részben védett épületek.

Pályakép

Kovács Ferenc 1953-ban született Budapesten, diplomáját a Budapesti Gazdasági Főiskolán szerezte. 1982 óta a Vas megyei Sitkén él, kezdeményezője volt a sitkei kápolna megmentéséért indított koncertsorozatnak, amely az elmúlt 22 évben a Nyugat-Dunántúl egyik legnagyobb kulturális rendezvényévé vált. 1992-ben lépett be a Fideszbe, 1994-től a Vas Megyei Közgyűlés képviselője, az idegenforgalmi bizottság elnöke, 1998-tól a Polgári Együttműködés frakció vezetője. 1998 óta országgyűlési képviselő, az idegenforgalmi bizottság tagja. 2006-ban a Vas Megyei Közgyűlés elnökévé választották.

(Forrás: Magyar Hírlap)