

Műhely

Vázlatos modellváltozat

*a főváros és az agglomeráció javasolt
önkormányzati és közigazgatási rendszerére*

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. tv. elfogadását követően a Fővárosi Közgyűlés szinte azon mód elfogadta azt a liberális oldalról jövő javaslatot, hogy egy új törvény megalkotása érdekében meg kell kezdeni a tudományos, szakmai előkészületeket, az elfogadotthoz képest meg kell reformálni a főváros önkormányzati és közigazgatási rendszerét. Ebben a döntésben nemcsak az a szinte évszázados hagyomány jelent meg, hogy a főváros történetében mindig voltak törekvések arra, hogy az éppen létrejött vagy újonnan meghatározott status quo felülvizsgálatra, reformálásra kerüljön, ahogyan ez tulajdonképpen a város egyesítésétől kezdve látható. S bár a fővárosi reformok története könnyen leírható lenne a reformbizottságok történeteként is, az látható, hogy a főváros önkormányzati és közigazgatási rendszerének története sokkalta inkább politikatörténet, semmint közigazgatás-történet. S ez adta a másik indíttatást a reformhoz. A város képviselőtestülete ugyanis inkább azt érezte az úgynevezett fővárosi törvény megalkotása során, hogy itt a politikai szempontok a döntők, s nem a közigazgatási racionalitás érvényesítése, lévén az Országgyűlésben és a fővárosban ellentétes a politikai felállása és színezete a képviselő-testületeknek. Emellett az is látható volt, hogy a „kutyafuttában és lóhalálban” megalkotott önkormányzati törvény mellett igazán nem

volt mód a fővárosi speciális szabályozás esetében sem a tudományos, szakmai megalapozásra, s ezt egy következő ciklusig a javaslattevők kívánatosnak és elképzelhetőnek tartották. Mindezek alapján adott felhatalmazást a Fővárosi Közgyűlés a főpolgármesternek, hogy végeztesse el a fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszer felülvizsgálatát, és készíttessen ezek alapján reformjavaslatokat egy új rendszer kidolgozásához és megalapozásához.

A főpolgármester 1992 júliusában három munkacsoportot kért fel arra, hogy egymástól függetlenül, de egy szakmai tanácsadó testület által elfogadott kérdéskör mentén adjon válaszokat a fővárosi reform lehetséges megoldásaira. Ennek megalapozásához a Fővárosi Önkormányzat alapozó háttér tanulmányokat készítettett, az elfogadott főbb kérdések keretében. Ezek lényegében három főbb kérdéskörre koncentráltak. Egyfelől a fővárosnak az országos szerepköréből és a kormányzattal való kapcsolatából adódóakra.

Másfelől a főváros, mint nagyváros belső igazgatási és települési önkormányzati funkciójából adódóakra, különösen a főváros és a kerületek viszonyára. Végül „a város és vidéke” kapcsolatrendszerben a budapesti agglomeráció kérdéseire. A szempontok meghatározásában és az alapozó tanulmányok elkészítésében nem játszottak szerepet politikai elvárások, a tanácsadó testület

tagjai országosan ismert oktatókból, kutatókból és gyakorlati közigazgatási szakemberekből verbuválódtak. Jellemző, hogy az eredetileg orientációnak szánt, a főpolgármester vezette politikai tanácsadó testület által tervezett „értékek, célok” tanulmány sem készült el, így a reformjavaslatok készítői valóban saját szakmai meggyőződésükre alapozták javaslataikat.

Az alapozó háttér tanulmányok felhasználásával ez év közepén készítette el vázlatos reformkoncepcióját Kilényi Géza munkacsoportja, a Hegedűs—Tosics szerzőpáros vezette munkacsoport és Szegvári Péter csapata. Ez utóbbi bemutatására vállalkozik most a folyóirat. szándéka szerint lehetőséget adva a többi bemutatására is. A tanulmányok további sorsát illetően még egyelőre nagy a bizonytalanság. Annyi azonban látható, hogy máris termékenynek mondható viták bontakoztak ki a koncepciók kapcsán, de az ügyis mindig az adott politikai erőviszonyoktól függ, hogy melyik változat és milyen mértékben valósulhat meg. Tessék választani!

Budapest javasolt önkormányzati és közigazgatási rendszere

A budapesti önkormányzati és közigazgatási rendszer alapvető kérdésének kell tekinteni, hogy a városban egyszintű vagy többszintű önkormányzati szisztéma létezik-e. (1) Hiszen ez befolyásolja a válaszokat azokra a kérdésekre is, amelyek a feladatok, hatáskörök, szervezeti megoldások, gazdálkodási és igazgatási jogkörök végiggondolása során felmerülnek. Hangsúlyozni kell, hogy a szintek értelmezésének abból a szempontból van jelentősége, hogy a tanácsrendszertől eltérő alapfilozófiájú önkormányzati rendszerben kell felépíteni a fővárosi önkormányzati és közigazgatási szisztémát. Ez pedig alapjait

tekintve azt jelenti, hogy a hatalmi pontokat, s az ezzel együtt járó döntési kompetenciaköröket úgy kell meghatározni, hogy az autonóm cselekvés korlátait a jelenlegi struktúrához képest nem a rendszeren belül, a kölcsönös korlátozások beépítésével alakítják ki, hanem a különböző érdekeket hordozó szervezetek önálló cselekvési terének meghatározásával, ahol a hatalmi jogosítványok címzettjei (és őket képviselő intézmények) egymással akként konkurálhatnak, hogy egymást nem bénítják le, illetve egymással való versengésük terepét előre kiszámítható módon szabályozzák, s nem a mindenkori politikai erőviszonyoknak megfelelően alakítják ki. Az intézményes szabályozás és működés alapvető követelménye a modern közigazgatásnak, amelyben alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a hatalomkoncentráció ellenszereként a „funkciók tagolása, s egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése.” (2)

Ehhez még két további megjegyzés kívánkozik, mielőtt a szintek közötti választásra rátérnénk. Egyfelől látni kell, hogy a korábbi monolitikus politikai rendszerhez képest a plurális politikai rendszerben másként értelmezendő az önkormányzatiság fogalma. A fogalomelemzés tartalmi követelményeitől eltekintve, lényeges különbségnek számít az is, hogy a jogi szabályozás terén másként konstituálódtak a közhatalmi szervezetek. A tanács törvények a korábbi hatalomfelfogásból adódóan a helyi tanácsokat a központi végrehajtó hatalom részeként, annak kihegyezett szerveiként értelmezték, önkormányzati jellegüknek elsősorban a „hajtósíj szerepből” adódó jelentőséget tulajdonítva. Ez semmiképpen nem adott garanciát az intézményes érdekképviselőre, inkább az érdekbeszámítósó politizálásra. A mai alkotmányos és törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok esetében — bár nem mond le a közigazgatási szervként való értelmezésük-

ről, s tulajdonképpen ilyen értelemben köztisztviselőként konstituálja a képviselő-testületet — mégis alapvetően az önkormányzati alapjogok címzettjeiként nem a szervezeteket, hanem a választópolgárok közösségeit jelöli meg. Jelen tanulmány szerzője ezt elfogadva, s az ebben rejlő filozófiai alapon kiindulva próbálja meghatározni az önkormányzati szintek gondját. Ebből következően elveti azt — a korábban és az 1990-ben kialakított (fenntartott?) — kétszintű önkormányzati rendszert, amelyben az a lehetőség is előfordul az önkormányzati alapjogok desztináriusainak meghatározásával, hogy a ténylegesen kétmillió nagyvárosnak négymillió nagyságrendű a választópolgárokból összetevődő politikai közössége. A javaslat megfogalmazója szerint — annak ellenére, hogy ez a jelenlegi politikai erőviszonyok között nem veszélyeztette a rendszer működőképességét — a kétszintű önkormányzati rendszert nem tartja adekvátnak a mai alkotmányos politikai rendszerrel. Ezért a korábban már megfogalmazott (3) egyszintű megoldási javaslatok közül az úgynevezett city-konceptió megvalósítását tartja célszerűnek, alátámasztva a háttér tanulmányok által mondottakkal.

Az egyszintűség melletti választás, kiállítás azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy netán nincs létjogosultsága a közigazgatási struktúrában a két- vagy többszintű struktúrák kialakításának. Amíg ugyanis egy települési egységen belül ugyanannak a népességnek nincs értelme több illuzórikus politikai közösséget teremteni ugyanarra a hatalmi pozícióra, addig a közigazgatási feladatok tekintetében a hierarchizáltságnak nemcsak értelmes jelentése van, hanem egyes területeken egyenesen racionális követelmény is (pl. műszaki, technológiai paraméterek meghatározása során). Emellett egyetértve azzal a felfogással, hogy éppen a fővárosi sajátosságokra tekintettel szét lehet választani az önkormányzati, öngazgatási egységeket

és a közhatalmi, közigazgatási feladatokat ellátó szinteket, szervezeteket egymástól, s ezen utóbbiban akár többszintű rendszer is kialakítható (4), a tanulmány ezekre figyelemmel javasolja az egyszintű önkormányzati és a többszintű közigazgatási rendszer felállítását.

A javaslat ugyanakkor azt a háttér tanulmányok során (5) bizonyított tényt is alapul veszi az új önkormányzati és közigazgatási rendszer kidolgozásánál, miszerint az 1950-ben fúziós egyesítéssel létrejött Nagy-Budapest területének jó háromnegyede „nem egy egységes várostest része, hanem csupán egy település-agglomeráció; különféle időpontokban és jelleggel kiépült terület egységek laza egymásmellettiége”. S ahogyan a nagyvárosi problémakör megoldására már 1942-ben is fogalmazódtak meg úgynevezett szövetkező, föderációs megoldási javaslatok (6), úgy a jelen modellváltozat is kísérletet tesz — a nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel (7) — a nagyvároson belüli „település-agglomeráció” önkormányzati és közigazgatási viszonyainak meghatározására.

Budapest városi önkormányzata és közigazgatása

Jelen javaslat Budapest jelenlegi közigazgatási határán belül elkülöníti az e fejezetben kidolgozandó városi, „city” funkciókhoz és területi egységhez kapcsolódó önkormányzati és közigazgatási rendszert a Nagy-Budapest területére létesítendő „városmegyei” önkormányzati és közigazgatási rendszertől. E tekintetben a javaslat abból indul ki, hogy a jelenlegi közigazgatási határon belül morfológiai értelemben és funkcionális, területtervezési és -fejlesztési, felhasználási szempontból különválnak a három „városi év(tized) gyűrű” tartalmazó, egységesnek mondható

várostart, „city”, valamint az ezt körülvevő „peremkerületekből” álló „település-agglomeráció” (8). A két terület elkülönült, az önkormányzatiság alapján álló önkormányzati és közigazgatási irányítást feltételez. Amíg az egységes várostart egységes városi önkormányzati testületre és ebből kiindulva kerületi, hivatali közigazgatási egységekre támaszkodva, mintegy „felülről” kiindulva igyekszik a hivatal és a választópolgárok közösségei között a távolságot áthidalni; addig a várostarton kívüli egységekben a településeken meglévő természetes, szervesen kialakult, kifejlődött, vagy potenciálisan kialakuló közösségek autonómiájára alapozott önkormányzatiság talajáról, mintegy „alulról” törekszik az ésszerű városigazgatási funkciók ellátására alkalmas speciális igazgatási szervezeteket létrehozni. A „city” területének lehatárolásához többféle módon is eljuthatunk. Egyik megoldás lehetne a történelmileg 1950 előtt kialakított városhatár alapulvétele. Ez azonban nem venné figyelembe részint az azóta kialakult közhatalmi koncentráció (intenzitás) lehetséges változatait, valamint a városfejlesztés (városfejlődés) következtében fennálló változásokat. Ugyanakkor magában hordozná azoknak a politikai döntéseknek a következményét, amit azóta az új kerületbeosztás korrigált (pl. Csepel esetében). A lehatárolásnak ezt a látásmódot egyszerűbbnek tűnő módját ezért a javaslat elveti. Ugyancsak nem tette magáévá a modellváltozat készítője azt a lehetséges lehatárolási javaslatot, amit maguk a szerzők is inkább az egyes közigazgatási és önkormányzati egységek közötti „együttműködési szektorokként” jelöltek meg, semmint egy „közigazgatási prekonceptiót”. (9) Ehelyett a modellváltozat készítője abból a javaslatból indult ki, amelyik a Budapest Főváros Általános Rendezési Terve 1992-ben készült programjában a városfejlesztési-közigazgatási munkamegosztás hipotéziseként fogalmazódott meg. (10) E területi lehatárolás ab-

ból indul ki, hogy a város belső „intenzív városfejlesztés térségében” a városi struktúra legfontosabb elemeit egységes irányítás alá kell vonni, annak érdekében, hogy e stratégiaileg fontos terület működtetése, alakítása, fejlesztése egységes városigazgatási szempontok szerint történjék. Az e területen kívül eső, de stratégiaileg szintén fontos területek fejlesztése, alakítása, működtetése a térségek együttműködésére alapozott fővárosi „városmegyei” konstrukcióban szintén koordináltan, „a város humanizálását hivatott céloknak” megfelelően biztosítható. A külső zónában fekvő települések pedig részint a „városmegyén” belüli településekkel létrejövő „kényszerszertársulás” révén, részint „a budapesti agglomeráció szektorálisan körülrajzolható településeivel kialakított szövetséges viszony révén” juthatnak településtervezésben és -fejlesztésben társadalmi, politikai és anyagi erőforráshoz. (11)

A javaslat lényege tehát az, hogy részint a várostervezés és üzemeltetés egységes kívánalmainak megfelelően határozza meg a „city” területét, részint a térségi, regionális tervezési problémákra — a jelenlegi rendszer kritikájából, és az önkormányzati rendszer szelleméből adódóan — megfelelő választ adjon a közigazgatási rendszer oldaláról is.

A „city” területén belül (12) egy városi önkormányzati képviselő-testület működik. A városi önkormányzat gyakorolja a helyi önkormányzatokról szóló törvényben a települési önkormányzatokat illető alapjogokat, ellátja a települési önkormányzatok számára kötelezően előírt önkormányzati feladatokat. Így köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak fenntartásáról, a köztemetők fenntartásáról, s köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. A városi önkormányzat képviselő-testülete az Alkot-

mány 44/A §.-ban foglaltak alapján az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzati bevételekkel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozik; saját bevételre és állami támogatásra jogosult, megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét; önállóan alakíthatja ki szervezetét és működési rendjét; önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat; önálló felterjesztési joggal élhet; szabadon társulhat és csatlakozhat nemzetközi önkormányzati szervezetekhez.

A Budapesti Közgyűlés tehát nem osztottan, hanem teljeskörűen önállóan juttatja érvényre az önkormányzatiság elvét.

A Budapesti Közgyűlés tagjait a kétszavas választási rendszerben választják meg a választópolgárok. A képviselő-testület tagjainak száma 110 fő, akiknek a felét egyéni választókerületi rendszerben, felét listán kell megválasztani. Amennyiben a városi polgármester megválasztására nem a képviselők soraiból kerül sor, akkor a képviselő-testület tagjainak létszáma egy fővel növekszik.

A közigazgatási feladatok ellátása szempontjából a budapesti városi önkormányzat területe közigazgatási kerületekre oszlik. A kerületi beosztást a Budapesti Közgyűlés helyi önkormányzati rendelettel állapítja meg. Az új közigazgatási rendszer elfogadásával egyidejűleg a városi közigazgatási határon belül a törvény is megállapíthatja a belső tagozódást. Lényeg azonban, hogy a megyei városokkal ellentétben is a kerületek kialakítása kötelező. Jelen javaslat 11 kerületi közigazgatási egység kialakítását tartaná indokoltnak, figyelemmel a historikus hagyományokra, a területi funkciókra, valamint a városrendezési programban megjelölt elképzelésekre. (13) Ezek a következők lehetnek:

- I. Aquincum—Óbudai ipartelep—Óbudai sziget—Margitsziget
- II. Víziváros—Várkerület—Krisztinaváros—Gellérthegy
- III. Lágymányos—Kelenföld
- IV. Lipótváros—Angyalföld
- V. Belváros
- VI. Terézváros
- VII. Erzsébetváros
- VIII. Józsefváros
- IX. Ferencváros
- X. Kőbánya
- XI. Zugló—Városliget

A kerületek határvonalainak meghúzásánál indokolt lehet figyelembe venni a háttér-tanulmányok alapján a budapesti területi egységek elnevezésének és területi elhelyezkedésének lehetséges meghatározását (14), ami azonban nemcsak számában, hanem területi lehatárolásában is eltér a „hivatalosnak” nevezett városrészekre vonatkozó meghatározástól. (15) Ennek azonban csak abból a szempontból van jelentősége, hogy egyrészt a városon belül fellelhető legkisebb, elemi közösségteremtő és -formáló egységek miképpen jelenhetnek meg az önkormányzati működés keretében, mint az emberi közösségi cselekvés alapegységei, illetve másrészt a közigazgatási területbeosztás ezeket mennyiben lépheti át. Osztva az egyik háttér-tanulmány álláspontját, (16) a „city” és a többi „városmegyei” terület elválasztásánál elhanyagolható, bár lehetőség szerint érvényesítendő szempontként vehető számításba a városrészek egybentartása, míg a városon belül ezt szinte kizárólagosnak is lehet tekinteni az egyes kerületek határainak meghúzásánál. Bár a jelenlegi javaslat a városon belül nem minden városrészben tekinti fontosnak a „városrészek közigazgatási egységként való helyreállítását”, csak ott, ahol ennek történelmi hagyományai vannak (pl. Terézváros, Erzsébetváros, Belváros). A többi esetben a helyi önkormányzatok működése szempontjából tekinti olyan alapegy-

ségeknek, amelyekre a helyi demokratikus hatalomgyakorlás keretében bizonyos önkormányzati részjogosítványok rábízhatók. A helyi önkormányzatok szempontjából fontos „közösségi alapegységek”, mint részönkormányzati egységek kialakítását azonban nem javasolja e modellváltozat összekapcsolni a kerületi közigazgatási területbeosztással, amelyben a kerületek az önkormányzati igazgatás hatóságait, hivatalait foglalják egybe, s nem önálló érdekképviselői szervek.

A kerületi eljárások, mint hivatali egységek és a városrészi területek, mint önkormányzati részjogosítványokkal rendelkező egységek azonban együttesen is kialakíthatóak. A budapesti önkormányzatok képviselőinek választásánál ugyanis az egyéni választókerületeket úgy is ki lehet — és célszerű — alakítani, hogy ezek (figyelemmel a választójogi törvény arányossági követelményére) lehetőleg fedjék a városrészek (egy vagy több városrész) határát, s lehetőleg igazodjanak a kerületi közigazgatási beosztáshoz. Ezzel ugyanis elérhető, hogy pl. azokban a városrészekben, ahol az érdekek önálló megtestesítésére és képviselésére szükség és lehetőség van, ez a megválasztott egyéni képviselőkön keresztül, illetve a közreműködésükkel megvalósuljon. *A budapesti önkormányzat* ugyanis helyi *rendeletében* (szervezeti és működési szabályzatában) *rendelkezhet* úgy is ennek alapján, *hogy az egyes városrészekben* (esetleg az ezeket lefedő kerületekben) „*választmányokat*” hoz létre. A választmányok elláthatnák az önkormányzati törvényben meghatározott városrészi önkormányzati feladatokat, másrészt részt vállalhatnának a kerületi eljárások működésének ellenőrzésében. A kerületi egyéni választókerületben megválasztott képviselők és más választópolgárokból álló önkormányzati területi bizottságként működő „részönkormányzatok” ennek megfelelően elsősorban a Budapesti Közgyűlés döntései-

nek előkészítésében és végrehajtásuk ellenőrzésében játszhatnak, mint javaslattevő, véleményező, koordináló és ellenőrző szervek meghatározó szerepet. Nem kizárt, hogy a korábbi fővárosi önkormányzati rendszerben alkalmazott megoldáshoz hasonlóan, illetve a jelenlegi önkormányzati törvény rendelkezéseiből következően részükre hatáskörök gyakorlását (döntési jogköröket) is átruházzon a képviselőtestület. Ebben a tényleges döntési jogosítványok mellett biztosíthat a szervezeti és működési szabályzat osztott hatáskört is a „választmányok” számára azaz, hogy pl. a városrészt érintő kérdésekben a rendeletek megalkotásához, a költségvetés elfogadásához, a rendezési programok, beruházási célok elfogadásához a városrészi önkormányzat „választmányának” véleményezési, vagy egyetértési jogát biztosítja. Ezek a megoldások természetesen csak ajánlatként fogalmazhatók meg, hiszen a javaslatban foglalt szabályozás az önkormányzatok szervezeti és működési önálló szabályozási jogkörébe tartozó alkotmányos alapjog, amit csak törvény szoríthat kellő korlátok közé. A javaslat megfogalmazója a városrészek megalkotásának kötelezettségét, s különösen annak tartalmi kérdéseit nem tartja indokoltnak törvényben a jelenleginél részletesebb tartalommal meghatározni. Az önkormányzat és az esetleges „városrészi önkormányzatok” közötti feladat, hatáskör és hatósági jogkör megosztása a konkrét politikai erőviszonyok függvényében alakítható, s ennek a jelenlegi pártpolitikai alapon létrejött érdekképviselői szisztémától való eltérését, s a várospolitikában a lakóterületi érdekek markánsabb megjelenítését a választási szisztéma megváltoztatása is feltételezi. Ennél sokkal lényegesebb, hogy a budapesti városi önkormányzat helyhatóságaként működő kerületi eljárásokat milyen elvek szerint alakítsák ki, s milyen munkamegosztás jön létre az önkormányzat központi és kerületi igazgatási szervezetei között.

A kerületi elöljáróságok élén a Budapesti Kögyűlés által a szakmai ésszerűségi követelmények által kinevezett szakhivatalnok áll, akit a képviselőtestület a polgármester javaslatára határozatlan időre nevez ki a köztisztviselői törvény rendelkezései és a helyi önkormányzati rendelet szabályainak figyelembe vételével. Az önkormányzat központi és kerületi szervei az egységes polgármesteri hivatal részeként működnek, szervezeti rendjüket és létszámukat a képviselőtestület, a feladatok (hatáskörök, hatósági jogkörök) figyelembe vételével, azzal együtt és összhangban rendeletben állapítja meg. A rendelet keretei között a polgármester — a jegyző véleményének figyelembe vételével — határozza meg az elöljáróságok és a polgármesteri hivatal belső szervezeti tagozódását és működési rendjét (ügyrendjét).

A városrészi önkormányzatok „választmányai” az elöljáróktól felvilágosítást kérhetnek az elöljáróság hatáskörébe tartozó kérdésekben, ellenőrizhetik a helyi önkormányzati rendeletek végrehajtását, és javaslatokat tehetnek a polgármesternek a kerületi elöljárók intézkedéseinek felülvizsgálatára, intézkedéseik felfüggesztésére. Célszerű, ha a polgármesteri hivatal a képviselőtestület és bizottságai munkájának segítése, a polgármester és helyettesei tevékenységének elősegítése mellett ellátják mindazoknak a hatósági elsőfokú ügyeknek az intézését, amelyek speciális szakértelmet igényelnek, vagy olyan ritkán előforduló ügyek, hogy a kerületi elöljáróságokhoz való telepítésük célszerűtlen. Ezekén kívül a hivatal és a lakosság közötti kapcsolat minél szorosabbá tétele, a közöttük lévő távolság csökkentése érdekében célszerű mindazokat az ügyeket a kerületi elöljáróságra bízni, amelyekben a települési önkormányzatok első fokon hatáskörrel, hatósági jogkörrel rendelkeznek.

Természetesen ebből következik, hogy az egységes, bürokratikus ésszerűség elveit betartó ügyintézés színvonalasabb ellátására

azért is nagyobb lehetőség van a korábbinál, mert az egységes normatív szabályozás, a területi tervezés, a vagyongazdálkodás előre kiszámíthatóbbá és behatárolhatóbbá teszi a kerületi hivatalok működését, hanem azért is, mert az egységes hivatali irányítás is ezt erősíti. S ez a megoldás nemcsak a modern közigazgatás követelményeit elégíti ki egyértelműbben, hanem jobban eleget tesz az „egy településen — egy önkormányzat” elvből adódó alkotmányos elvárások érvényesíthetőségének is.

Budapest főváros város-megyei önkormányzata és közigazgatása

Nagy-Budapest létrehozásának korábban felhozott társadalompolitikai indokai (17) ma is aktuálisak. A korábbi agglomerációs településeken élők számára egy nagyvárosi életnívó és az infrastrukturális szolgáltatásokból való részesedés jelenthet vonzerőt, amíg a városban élők, a „city” lakói számára egy bővebb élet- és kompetencia-tér megszerzésének lehetősége párosulhat ehhez. Igaz, hogy felvetődik az egyik oldalon a korábbi megoldások (fúziós, bekebelezési technika) alapján, hogy a csatlakozók számára ez önkormányzati autonómiájuk feladását jelenti, míg a befogadók számára ez nagyobb teherviseléssel párosul. Ezért ma az előnyök taglalása mellett felvetődik, hogy a hátrányok esetleg más technikai megoldásokkal csökkenthetők-e.

Jelen modellváltozat erre is kísérletet tesz azzal, hogy a „city” területén kívüli települések számára „visszaadja” a települési önkormányzati alapjogokat, s ugyanakkor a társulási, szövetkezési kötelezettség ésszerű bevezetésével együtt egy arányos teherviseléssel csökkentse a belső városrészben lakók terheinek viszonylagos növekedését.

Budapest főváros „városmegyei” funkciójának megjelölése arra ad lehetőséget, hogy egyfelől itt elválasztódjék a kifejezetten városi, és a nagyvárosi, fővárosi funkciók elhatárolása alapján létrejött szervezeti modell egymástól. Egyúttal ez a meghatározás arra is jó, hogy a — későbbiekben kifejtendő — jelenlegi agglomerációs övezettel együtt kialakítható agglomerációs szövet-séggel szembeni elhatárolást is jelezze.

Budapest jelenlegi közigazgatási határának meghatározásakor a politikai szempontok és az ésszerűségi szempontok egyaránt közrejátszottak. A jelen tanulmány elsősorban a megváltozott társadalmi-politikai környezet felfogásához igazodóan igyekszik az autonómiára törekvő összehangolni azzal a — nemzetközi gyakorlatban is elfogadott (18) — felfogással, hogy a települési önállóság e kapcsolatban nem lehet öncélú. Ha kell, akkor az önkormányzati autonómiát is korlátozni kell a kiegyensúlyozott fejlődés, a lakosság egyenlő színvonalú ellátása érdekében. Ezért a jelen javaslat is abból a kettős alapelvekből indul ki, hogy egyrészt a település lakosságának módja legyen meghatározott időn belül választani az egyes önkormányzati formák között, azonban a közigazgatási határ „megválasztását” és ezen belül a „települési önkormányzati forma” (városrészenkénti vagy az összevont kerületi határok szerinti autonómia) kiválasztását követően már az önkormányzati cselekvés bizonyos „kényszerelemekkel” való korlátozását is el kell fogadniuk.

Az önkormányzati alapegységek meghatározásánál a modellváltozat három megközelítési módozathoz indult ki. Egyfelől a jelenlegi — a „city” lehatárolása után fennmaradó — közigazgatási határokból, amelyek gyakorta mesterségesen voltak össze korábbi természetesen, szervesen kialakult településegységeket. Másfelől a városrészek lehatárolásából, amelyeknek a városi életforma kereteit meghatározó „citytől” távolodva

egyre nagyobb jelentősége van a helyi közösségi kapcsolatok alakításában. Harmadrészt abból a felismerésből, hogy a városma-gon kívüli településeknek, kerületeknek már ma is sokkal erőteljesebb a kapcsolata az agglomerációs településekkel, mint azoknak a várossal. Ez utóbbi — összhangban a városrendezési programban megfogalmazottakkal — arra is lehetőséget ad, hogy e települési rendszerben egy potenciális agglomerációs szövetségi kapcsolat is körvonala-zódjék. Ezért a javaslat e három tényező figyelembevételével — a jelenlegi közigazgatási határon belül — a következő (települési önkormányzati egységeket magukban foglaló) *kilenc térség (régio)* kialakítását látja célszerűnek. (19)

- I. Pilisi-völgyi térség (régio)
(Észak-Budai Térség)
— jelenleg a III. kerület részei
- II. Zsámbéki-medence térség (régio)
(Budai Hegyvidéki Térség)
— jelenleg a II. és a XII. kerület részei
- III. Nyugati városkapu térség (régio)
(Nyugat-Budai Térség)
— jelenleg a XI. kerület részei
- IV. Dél-Buda Térség (régio)
— jelenleg a XXII. kerület részei
- V. Csepel-szigeti térség (régio)
— jelenleg a XXI. kerület részei
- VI. Alföldi kapu térség (régio)
(Dél-Pesti Térség)
— jelenleg a XVIII., XIX., XX. kerület részei
- VII. Gödöllői-Monori Dombság Terület (régio) /Kelet-Pesti Térség/
— jelenleg a X. és XVII. kerület részei
- VIII. Észak-Pesti medence (régio)
(Észak-Pesti Térség)
— jelenleg a XV. és a XVI. kerület részei
- IX. Dunakanyari térség (régio)
— jelenleg a IV. kerület részei

A jelenlegi területfelosztásból láthatóan Budapest első várostestét egy második gyűrűben körülvevő településegységes kilenc térséget, régiót, körzetet tartalmaz, amelyen belül a jelenlegi kerületi önkormányzatok közül tizennégy, és a városrészek közül kilencvenkettő helyezkedik el. A térségi felosztásnak két szempontból van jelentősége: egyrészt a nagyvárosban belül jelent „kényszerű” szövetkező viszonyt a bele tartozó települési önkormányzatok számára. Ez azt jelenti, hogy a települési önkormányzatok — amennyiben a fővárosi rendszerhez való tartozást választják a lakói — a régió belül kényszerűen egyeztetni kötelesek a települési rendezési terveiket és a közszolgáltatási beruházási elképzeléseiket egymással. Ez a területi, térségi koordináció másrészt azt is jelenti, hogy az e térségbe tartozó budapesti önkormányzatok — az agglomerációs településen élők választása szerint — a budapesti agglomerációs szövetségbe tartozó, a főváros környéki települési önkormányzatokkal is hasonló viszonyba kerülnek.

A térségen belül azonban nem mindegy, hogy a települési önkormányzati alapjogok címzettjeit kikben jelöljük ki. Az egyik, a szerves társadalomepítési felfogás arra inspirálna, hogy a történelmileg kialakult, illetve a városfejlesztés keretében létrejött városrészek választópolgárai legyenek a települési alapjogok desztináriusai. Ez azonban sok helyütt ellentmondana a közigazgatás-szervezési optimalitásnak, és a politikai érdekképviselet és -érvényesítés rovására is mehetne azáltal, ha az erőforrások nagymértékben szétaprózódnának. Ezét jelen tanulmány semmiképpen nem javasolja a városrészi egységekre telepíteni az önkormányzati alapjogok teljességét. Helyette azt a változatot javasolja, hogy a jelenlegi kerületbeosztást, mint településszervezési kategóriát alapul véve történjék meg az önkormányzati egységek kijelölése.

Ennek alapján azt is mondhatnánk, hogy a belső városrészben kialakított kerületi tagozódáshoz képest, a „city” lehatárolásával módosított határral, a környező térségekben elhelyezkedő kerületek nem pusztán hatósági, igazgatási egységként, hanem önálló, autonóm települési önkormányzatokként jelenhetnek meg e struktúrában. Tekintettel arra, hogy az 1950-ben kialakított kerületi beosztás tulajdonképpen átlépett a korábbi települési és településrészi határokon, ezért indokolt ennek figyelembevétele az új területi egységek meghatározásánál is. Az elmondottak alapján a modellváltozat azt a megoldást támogatja, amelyben a korábbi (14) kerületi egység teljes autonómiát élvezve, települési önkormányzatként létezze a budapesti „városmegyei” közigazgatási és önkormányzati rendszerben. E tekintetben megilletné e területi egységeket mindazon alapjogok összessége, amely a „city” helyi önkormányzatoként működő Budapesti Önkormányzatot megilleti.

Ez az önállóság azonban két korlátozással érvényesülne. Egyfelől ezen települési önkormányzatok az alkotmányból és az önkormányzati törvényből adódóan maguk határozhatják meg szervezeti és működési rendjüket, a törvény keretei között. Ezért a városrészekkel kapcsolatban kifejtett dilemmával összefüggésben lényeges, hogy a helyi önkormányzatok saját területükön belül előljáráságokat hozzanak létre a helyi közigazgatási feladatok ellátására. Tekintettel azonban arra, hogy a települési önkormányzatok esetében ez a jelenlegi törvényi előírások alapján kizárólag lehetőségként fogalmazódik meg, ezért itt a helyi sajátosságokra figyelemmel indokolt a törvényben kötelezővé tenni a kerületek, mint önálló települési önkormányzatok, területén belül előljáráságok alakítását.

Ez természetesen azt jelenti, hogy a Budapesti Önkormányzathoz hasonlóan első ízben a törvény írhatná elő azt, hogy mely vá-

rosrészekben kötelező a kerületi önkormányzatoknak eljáráságokat létesítenie. A *javaslat 14 kerületi önkormányzat területén 34 eljáráság alakítását tartaná célszerűnek.*(20)

A települési önkormányzati jogkörök másik korlátozásaként pedig az vetődik fel, hogy az önkormányzati jogkörök és feladatkörök tekintetében kapcsolódnak, mintegy „kénysztársulás” tagjaként a „városmegyei” rendszerhez. Ez azt jelenti, hogy egyfelől területrendezési terveiket a „városmegye” által elfogadott területrendezési tervek keretei között állapíthatják meg; másfelől hogy bizonyos közigazgatási, helyi önkormányzati feladatok ellátása tekintetében „kényszerűen” veszik igénybe a „városmegye” szolgáltatásait, amelynek a finanszírozásában is részt kell vállalniuk.

Ennek alapján a javaslat azt a megoldást ajánlja, hogy a települési önkormányzatok területén lakó választópolgárok nemcsak abban a tekintetben kell hogy állást foglaljanak: akarnak-e önálló települési önkormányzatot létesíteni, vagy elegendőnek tartják a településen belüli városrészi önkormányzati státusz biztosítását, és az ehhez kapcsolódó eljárásági rendszer felállítását; hanem abban is: fenntartják-e vagy elvetik a budapesti város-megyei rendszerbe való tartozásukat.

A javaslat az említett megoldással a társulások létrehozatalánál így kellőképpen ötvözi az önkéntesség elvét a jogi kötöttségekkel. A települési önkormányzatok társulásai között ugyanis nemcsak a jogállás tekintetében tehetünk különbséget (általános hatáskörű vagy speciális feladat- és hatáskörű szervek), hanem abban a tekintetben is, hogy a társulás jogilag (meghatározott feltételek megléte esetén) kötelező, ösztönzött, vagy önkéntes alapon jött-e létre.(21) A javaslat a főváros és a kerületek esetében, valamint az egyes térségeken, régiókon belül az egyes önkormányzatok között a „kénysztársulást”, míg az agglomerációs települések és a

fővárosi települések között (a későbbiekben részletezett formában) az „öszönzött” társulást tartalmazza a területrendezés és a kommunális beruházások összehangolása érdekében. A többi területen azonban a helyi önkormányzatok alapjogaként értelmezett önkéntes társulási formákat, a horizontális települési önkormányzati és közigazgatási kapcsolatok kialakítását preferálja.

A fentiekből látható, hogy két típusú kerületi beosztás jönne létre a javaslat szerinti új rendszerben. A „city” (1) és a (11) eljáráság mellett további kerületi önkormányzatok (14) alakulnának (34) javasolt eljárásággal. Az eltérő jogállású kerületek behatárolása azonban nem jelent zavart, hiszen a kifejezetten hatósági-igazgatási „belső kerületek” eljáráságokként működnének, továbbra is ellátva a jelenlegi kerületi szintű igazgatási, hatósági feladatokat. Míg a „külső kerületek” önkormányzatként működnének, s a jelenlegi kerületi ügyintézés az eljáráságokon keresztül még közelebb vihetné a lakossághoz. S ebből a szempontból csak a politikai státusz tekintetében érdekes, hogy az egyes kerületek között van különbség, ami a helyi ügyintézés, a lakosság tájékoztatási, eligazodási képessége szempontjából irreleváns.

A „city” városrészi önkormányzatai esetében elmondottak e kerületi önkormányzatok esetében fokozottan érvényesek. Azaz a városrészekben nemcsak, és nem elsősorban a helyhatósági feladatokat ellátó eljáráságok szervezése a lényeges, hanem az önkormányzati feladatokból és jogkörökből átruházott hatókör ellátása. Ugyanis a „külső kerületekben” sokkal életszerűbbek a településrészi önkormányzati közösségek működtetésének feltételei, mint a belső városrészekben. Ezért itt a tanulmány szerzője azt javasolja, hogy a historikus és egyéb módon kialakult városrészekben a kerületi önkormányzatok mindenképpen szervezzenek városrészi önkormányzatokat, figyelemmel a

helyi önkormányzati törvény rendelkezéseire.

Azon túl, hogy a „városmegyei” igazgatás alapjai a kerületi önkormányzati igazgatással az önkormányzati kötelező alpfeladatok tekintetében megteremtődnek, mégis lényeges annak rögzítése, vajon milyen teendők hárulnak a „városmegyei igazgatásra” a területi önkormányzati feladatok tekintetében, s ezt milyen szervezeti háttér biztosítja. Előljáróban lényeges rögzíteni, hogy a jelenlegi általános hatáskörű közigazgatási szervezethez képest a „városmegyei” önkormányzati és közigazgatási rendszer a speciális hatáskörű szervezeti rendszerből indul ki. (Ez egyébként megfelel a nemzetközi tendenciáknak is.) (22) Ennek alapján a városmegyei önkormányzati rendszer nem lát el helyi (s főként a jelenlegihez hasonlóan), települési feladatokat, hanem csak speciális társulási formaként működik. Ez azt jelenti, hogy a települési feladatok nem oszlanak meg a két szint/települési önkormányzat és területi önkormányzat között, hanem csak speciális értelemben jön létre egy új önkormányzati és közigazgatási egység az ellátandó feladatokra, amelyeket nem a felek szándéka, belátása, hanem a törvényi rendelkezések szabnak meg, az egységes területfejlesztés és üzemeltetés szempontjából. Tehát ebben a rendszerben nem egymással konkuráló települési önkormányzatokról van szó, hanem két különböző funkciójú önkormányzati és közigazgatási egységről.

Ebben a tekintetben arról van szó, hogy a települési önkormányzati feladatok közül a budapesti „városmegyei rendszerhez” csatlakozó önkormányzatok a „city” önkormányzatával közösen létrehozott önkormányzati rendszerben, speciális igazgatási szervezettel határoznak többek között:

- a területrendezés,
- a közúti igazgatás,
- a tömegközlekedés,
- a szállítás,

- a műemlékvédelem,
- a földvédelem,
- a vízügyi igazgatás,
- a környezetvédelem,
- a csatornázás, a vízelvezetés,
- a hulladékgyűjtés és -ártalmatlanítás, -hasznosítás,
- az energiaellátás,
- a közszolgáltatási beruházások,
- a szakmunkásképzés

kérdésköreiben. Tehát az a települési önkormányzat, amelyik a „városmegyei rendszerhez” tartozást választja, egyben önkormányzattal lemond bizonyos önkormányzati jogainak gyakorlásáról a területi önkormányzati és igazgatási egység javára. Miután elemeztük a feladatok, hatáskörök, kompetenciakörök kialakításának alapelveit, talán nem tűnik lényegtelennek annak az áttekintése sem, hogy vajon mit kaphatnak ezek az önkormányzati egységek, illetve az itt élők a nagyvárosi rendszerhez való csatlakozástól. Ebből a szempontból nem árt hangsúlyozni, hogy a csatlakozás természetesen együtt jár azokkal az előnyökkel, amelyek abból adódnak, hogy a nagyvárosi, európai metropolisz szintjén megjelenő közszolgáltatásokból részesülnek. A város közszolgáltatásainak kihatása a nagyvárosi térségre mindenképpen előnyként jelentkezik, amit érdemes a mérlegelés során figyelembe venni.

Emellett olyan önkormányzati képviselői struktúra kialakítására tesz a tanulmány javaslatot, ami megfelelően szolgálhatja az egyes települési egységek érdekképviselését és -érvényesítését. A modellváltozat ugyanis azt tartalmazza, hogy a települési szinten működő „city”-önkormányzat és a körülötte tevékenykedő tízennégy önkormányzat hozzon létre a fentiekben említett területi önkormányzati feladatokra egy nagyvárosi, „városi-megyei” képviselőtestületet. Ennek megfelelően a „city” 110 fős testülete a nagyvárosi önkormányzati és közigazgatási ügyekben való döntéshez kibővülne a tízen-

négyszerű kerületi önkormányzat képviselő-testülete által megválasztott 98 fővel. Az így létrejött képviselő-testület feladata lenne többek között:

- a nagyváros (Budapest jelenlegi közigazgatási határára kiterjedően) területfejlesztési koncepciójának és rendezési tervének elfogadása;

- a közszolgáltatási beruházási célok meghatározása;

- a kommunális szolgáltatások biztosítása;

- a helyi rendeleti szintű szabályozás a lakásgazdálkodás tekintetében;

- a katasztrófavédelem;

- a környezetvédelem és árvízvédelem;

- a szakmunkásképzés;

- a szakosított egészségügyi ellátás biztosítása.

Természetesen a kerületi önkormányzatok által megválasztott képviselők legitimitásukat és megbízatásukat illetően eltérnek a közvetlen területi önkormányzatokban választott képviselők mandátumától.

Hiszen a helyi önkormányzati képviselők választására vonatkozó törvényt nemcsak a „city” önkormányzata esetében lehet érvényesíteni, hanem a kerületi önkormányzatok esetében is. Tehát a „city” városi önkormányzata mellett ugyancsak a kétszavazatos választási rendszer figyelembevételével kerülnek megválasztásra a kerületi önkormányzatok képviselő-testületének tagjai is. Az így megválasztott képviselő-testület — a tagjai közül — választhat a paritás elvének szem előtt tartásával „városmegyei képviselőket”.

Ez szám szerint azt jelenti, hogy az egyes térségben jelen lévő kerületi önkormányzatok a következők szerint választhatnak küldöttet a „városmegyei közgyűlésbe”:

I. térség: 7 fő,

II. térség: 14 fő,

III. térség: 7 fő,

IV. térség: 7 fő,

V. térség: 7 fő,

VI. térség: 21 fő,

VII. térség: 14 fő,

VIII. térség: 14 fő,

IX. térség: 7 fő,

azaz összesen: 98 fő.

Az így létrejött „városmegyei”, Budapest Főváros Városmegyei Közgyűlése választja meg a megyei közgyűlés elnökét, a főpolgármestert és helyettesét, akik amennyiben nem tagjai a megyei közgyűlésnek, akkor megválasztásukkal mandátumot szereznek, és így a megyei közgyűlés tagjainak száma értelemszerűen növekszik.

Az így létrejött 208 vagy 210 tagú képviselő-testület választja meg bizottságait, és nevezi ki — a megyei közgyűléshez hasonlóan — a főjegyzőt, valamint az egyes, hatáskörébe tartozó intézmények vezetőit. A megyei közgyűlés egy szűk hivatalnoki szervezet is működött, részint a közgyűlés és bizottságai, illetve a főpolgármester és helyettese, valamint a főjegyző munkájának megsegítése céljából. Emellett a megyei hivatal a „city” és a kerületek önkormányzataitól rendelkezésre bocsátott anyagi erőforrások felhasználásával ellátja a nagyvárosi, „városmegyei” igazgatás teendőit is, amelyet nem a kerületek, illetve a „city” közigazgatási hivatalai látnak el.

Természetesen a központi, városmegyei funkciók ellátása igényli, hogy a „city” és a kerületi önkormányzatok lemondjanak bevételeik meghatározott hányadáról és azt a „városmegyei igazgatás” költségeinek fedezésére fordítsák. Éppen ezért is fontos, hogy a modellkészítést követően kerüljön számbavételre a területi egységek kapcsolatrendszerére a helyi gazdasággal, a szabályozórendszer lehetséges változatainak figyelembevételével. (23)

Emellett természetesen a javaslat olyan megoldást kínál, ami ötvözi a kényszer-elemeket az autonóm cselekvési szabadsággal. Ezért a javaslat azt is megfogalmaz-

za, hogy indokolt a települések lakosságát — még a helyi önkormányzati választásokat megelőzően — megkérdezni arról, hogy akarnak-e a fővárosi, „városmegyei” rendszerhez tartozni, vagy sem. S ha igen, akkor (pl. a fenti kerületi önkormányzati beosztásnak megfelelően) önálló önkormányzatként, vagy egy települési önkormányzat területén belül részönkormányzatként. (Ez a dilemma nemcsak Pesthidegkút, Soroksár vagy éppen Csepel esetében merülhet fel, hanem más önkormányzatok esetében is, főként amelyek szomszédosak a területi, közigazgatási határral.)

A lakosság állásfoglalását tükröző helyi népszavazást le lehetne bonyolítani az általános országgyűlési választásokkal összekapcsolva is, úgy, hogy ennek alapján a következő helyi önkormányzati választások lebonyolítására, a helyi önkormányzati képviselő-testületek megalakítására már ez alapján kerüljön sor.

A Budapesti Agglomerációs Szövetség önkormányzati és igazgatási rendje

A főváros és övezete közötti kapcsolat kölcsönös, a kettő együtt egy „települési egység”. (24) Fejlesztési és rendezési szempontból Budapest a hozzá kapcsolódó övezettel együtt hazánk egyetlen monocentrikus agglomerációja. Szerkezete kihat a lehetséges körzetek meghatározására. A nemzetközi összehasonlításban is elmondható, hogy Budapest és környéke esetében olyan konurbációról beszélhetünk, amely esetében a központot jelentő helyi önkormányzat körül helyezkednek el a területi vonzásában lévő helyi önkormányzatok, és ebben a kapcsolatban a központi településnek van túlsúlyos, meghatározó szerepe. Ebben a kapcsolat-

rendszerben a központi város a gazdasági és társadalmi struktúrája révén, a városfejlesztés, a tömegközlekedés, a területrendezés, a környezetvédelem és életminőség meghatározásának központi eleme, és ehhez a központi városhoz az említett területeken az agglomerációs községek és városok szorosan kötődnek. (25) Ilyen értelemben Budapest és az agglomeráció kapcsolatát az önkormányzati és közigazgatási rendszerben is indokolt leképezni.

Előjáróban le kell szögezni, hogy a főváros és az agglomeráció problémáira annak ellenére nem született adekvát jogi szervezeti válasz, hogy ennek szükségessége az önkormányzati és a fővárosi törvény megalkotása során megfogalmazódott. (26) A jelenlegi kapcsolatrendszer az önkormányzatok önkéntes együttműködésére, a horizontális társulási módszerre bízott. Ez ma azonban már kevésnek bizonyul. Nemcsak azért, mert az önkéntesség alapján nemigen jöttek létre az egyébként szükséges igazgatási viszonyok, kapcsolatok, hanem azért is, mert a stabil önkormányzati és közigazgatási rendszer kiépítését a nemzetközi trendek is igazolják.

E tekintetben jelen tanulmány abból a megközelítésből indul ki, hogy elfogadja a térség „intenzív” és „extenzív” agglomerációs övezetre osztását, s ezek közül kizárólag az intenzív vonzáskörzet tekintetében tartja indokoltnak az igazgatási rendszer ennek megfelelő kialakítását. (27) Az intenzív vonzáskörzetbe tartozóan az infrastrukturális hátrányok és a fogyatékos urbanizációs szint ellenére az ide tartozó települések közvetlenül profitálnak a főváros közelségéből. Az e körbe tartozó települések számát illetően a „hivatalos” és nem hivatalos álláspontok is eltérnek egymástól. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció 44 települést említ e körbe tartozóan, míg mások ezek számát 72-ben, illetve 80–100 között becsülik meg. (28) Jelen tanulmány szerzője is az

1992-ben meghatározott számból indult ki, s ezt vette alapul a Budapesti Agglomerációs Szövetség politikai döntéshozó szervének jövőbeni lehetséges meghatározásához.

A Budapesti Agglomerációs Szövetség létrehozatalának javaslatakor a tanulmány szerzője abból indult ki, hogy a fővárosi „városmegyei” konstrukcióhoz hasonlóan elkerülje a korábbi fúziós megoldási technikák buktatóit, s helyette a szövetkezési megoldási módot alkalmazta. Ennek megfelelően az agglomerációs települések úgy csatlakozhatnak a fővárosi „városmegyei” rendszerhez, hogy együtt nem veszítik el önkormányzati autonómiájukat. Ugyanakkor a másik oldalon nem is keletkezik egy általános hatáskörű önkormányzati és közigazgatási egység, hiszen a szövetség speciális cél-társulásként tevékenykedne. A specialitás — a nemzetközi tendenciáknak megfelelően (29) — kettős: egyfelől a jogállása eltér a közigazgatás általános szerveihez (települési önkormányzatok, megyei jogú városok, megyék) képest; másrészt az általa ellátandó feladat- és hatáskörök sem általános jelleggel fogalmazódnak meg a számukra, hanem a „város és vidéke” együttélésének megoldandó problémáihoz kapcsolódnak.

Ennek megfelelően a modellváltozat azt ajánlja, hogy a francia közigazgatási rendszerben ismert „városközösségi forma” (30) mintájára az agglomerációs települések meghatározott időn belül nyilatkozzanak, hogy kívánnak-e ehhez csatlakozni. Amennyiben igen, akkor létrejöhet a Budapesti Agglomerációs Szövetség, amelynek a feladatait a törvény határozza meg.

Az Agglomerációs Szövetség feladatkörébe tartozhatnak többek között:

- az agglomerációs rendezési tervek kialakítása, elfogadása;

- az ipari és fejlett térségi zónák létrehozása;

- a tömegközlekedés és a közúti igazgatás szervezése, koordinálása;

- az árvíz- és belvízvédelem, a katasztrofaelhárítás;

- az épített és a természeti környezet értékeinek megóvása;

- az energiaellátási feladatok összehangolása;

- a kommunális és közcélú beruházások koordinációja;

- szakmunkásképzés és speciális szakorvosi ellátás megszervezése.

A fenti feladatokat részint az ehhez biztosított központi állami támogatásokból, részben a saját bevételeik egy részének e célra történő biztosításából finanszírozzák.

A fenti feladatokhoz szükséges szervezeti és működési kereteket a következők szerint célszerű kialakítani:

A Budapest Főváros Városmegyei Képviselőtestülete járna el az említett hatáskörökben. Ezért a Városmegyei Közgyűlés a csatlakozó agglomerációs települések önkormányzatai által megválasztott (kizárólag a tagjai közül választhatják a képviselőt) egy-egy képviselővel kibővülve tárgyalna és döntene az agglomerációs területre vonatkozó kérdésekben. (Tekintettel arra, hogy a jelenlegi településszám 72, ezért legfeljebb ennyivel nőhetne a testület tagjainak a száma. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy az esetleges növekedés a képviselői testület létszámában is tükröződjék.) Mivel a képviselő arányossága nem igazodik a települések létszámához, népességéhez, területi nagyságához, ezért az arányos teherviselés alapján határozható meg a döntésekben való részvétel aránya.

Az agglomerációs településekhez képest a városmegyei testület budapesti képviselete erőteljesebb, de ez teljesen megfelel a konurbációs viszonyoknak, s az egyes települések teherviselési arányának is. Ez nemcsak abban nyilvánul meg, hogy a városmegye tagjai eleve nagyobb arányban járulnak hozzá a speciális önkormányzati és közigazgatási egység működtetéséhez, hanem abban is,

hogy lényegében a városi üzemek szolgáltatásainak fenntartása akkor is terheli a budapesti önkormányzatot, ha ennek szolgáltatásai nem is terjednek ki az agglomerációs térségre.

A szövetséghez való csatlakozás önkéntességén túl azonban a társulás „kényszerűnek” tűnik a következők miatt. Egyrészt a feladatokat és a szervezetet a törvényben előírt módon kell meghatározni, s eltérésre csak ennek keretei között van mód. Másrészt a csatlakozó agglomerációs önkormányzatoknak kényszerűen együtt kell működniük a kilenc térségbe tartozó kerületi önkormányzattal. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a szövetség által elfogadott általános rendezési terv keretei között maguk határozzák meg részletes területi alapterveiket, de ezek elfogadásához egymással egyeztetniük kell, s kölcsönös hozzájárulásuk kell a tervezési döntésekhez. Ez a látszólag erőteljes kényszerítő elem — összhangban a Fővárosi Általános Rendezési Tervben megfogalmazott térségi funkciók érvényesítésével — arra is jó, hogy az Agglomerációs Szövetségben belül megsokszorozza az egy térségbe tartozó fővárosi kerületi és a városkörnyéki települések társadalmi, politikai erejét, érdekképviselési esélyeit. Ugyanakkor arra is alapot ad, hogy a helyi cselekvést ötvözze a globális, térségi szemléletmóddal, gondolkodással.

Tehát, amíg a központi, városi közszolgáltatásokból való részesedés, a nagyvárosi életnívó feltételeinek a biztosítása jelenik meg az egyik oldalon a városkörnyéki lakosság számára előnyként, addig a városlakók, a fővárosiak számára a bővebb élet- és kompetenciátér bővülése, az erőforrások optimálisabb kihasználása, s a teherviselés megosz-lása jelenthet előnyöket.

A Budapesti Agglomerációs Szövetség szervezete nem igényel külön szervezeti megoldást. A képviselő-testület létszáma azonban az esetekben bővílné az „agglomerációs

kamara” tagjaival, amikor a napirenden olyan téma szerepel. A Városmegyei Közgyűlés vezetését és képviselését a főpolgármester és helyettesei látják el. A főpolgármester agglomerációs szövetségi ügyekben illetékes helyettesét (a közgyűlés társelnökét) az agglomerációs képviselők közül kell megválasztani erre a tisztségre a testület által. A szövetségi közgyűlés munkabizottságokat működtet, amelyekbe a fővárosi, a kerületi és a „városkörnyéki” települési képviselők arányosan képviseltetik magukat, attól függően, hogy a munkabizottság milyen napirendet tárgyal. A bizottságok nem szakértő tagjait is az arányos képviseletnek megfelelően kell megválasztani, az érintett önkormányzatok javaslatai alapján. (31)

A szövetség működtetésével kapcsolatos hivatali feladatokat a városmegye hivatala látja el. Ennek élén a főpolgármester áll, aki feladatát a főjegyző segítségével látja el.

Ez a javasolt megoldás jelentősen megváltoztatná Pest megye szerepét és jelentőségét a térségben. A modellváltozat készítője nem javasol olyan megoldást, hogy egy települési önkormányzat akár több „megyei” rendszerhez is kapcsolódjék. Bár elvileg ez azért nem kizárt, mivel a Budapesti Agglomerációs Szövetség nem a megyei önkormányzathoz hasonló általános hatáskörű önkormányzati és közigazgatási egység, így jogilag nem azonos rendszerkapcsolatról lenne szó. S elvileg az sem kizárt, hogy egy települési önkormányzatnak ugyanabban a tárgykörben többszörös kapcsolatrendszere legyen. Ennek alapján elképzelhető, hogy egy fővárosi kerületi önkormányzat erőteljesebb kapcsolatot, speciális társulási, szerződéses viszonyt alakít ki a „városkörnyéki” (vagy inkább „kerületkörnyéki”) települési önkormányzattal, mint a más fővárosi térségbe tartozó fővárosi kerülettel, vagy a „city” önkormányzatával. De ugyanígy az is elképzelhető, hogy az agglomerációs települések önkormányzatai közül nem mindegyik kíván a

„kényszertársulásban” részt venni, de a városi, városmegyei szolgáltatásokból részesedni kíván, s ezt a gazdasági kapcsolatokkal oldja meg, anélkül, hogy szervezeti értelemben társulna, szövetkezne más önkormányzatokkal.

A szövetség lényege tehát az, hogy a csatlakozni kívánó, hajlandó települési önkormányzat nem mondhat le a közös szolgáltatások (közüzemek, kommunális vállalatok által biztosított ellátások) finanszírozásáról, de ezt nem közvetlenül, hanem átengedett források formájában teszi meg. A szövetségben nem lévő települési önkormányzat is igénybe veheti, ellenszolgáltatásért, közvetlen finanszírozás mellett ezeket a közszolgáltatásokat, de lehet, hogy kedvezőtlenebb díjfizetési feltételekkel, mint a szövetség tagjai. Mindenesetre ezek gazdasági összefüggéseit a modellek elfogadása, s különösen bevezetése előtt szintén modellezni kellene.

Mindenesetre a javasolt megoldás, ha jogi értelemben nem is összeegyeztethetetlen azal, hogy esetleg egy agglomerációs település, vagy egy fővárosi kerületi önkormányzat (esetleges kiválással a budapesti rendszerből) egyúttal a megyei önkormányzat ellátási, területi funkciókörébe is tartozzék, s ugyanakkor tagja legyen a Budapesti Agglomerációs Szövetségnek is, azonban tartalmi értelemben mindenképpen érinti a megyei önkormányzati funkciókat. Pest megye esetében ez fokozottan így van, hiszen ez ma is már tulajdonképpen egy „megyeközpont nélküli” területi egység, s ez a jellemzője még inkább felerősödhet a szövetség létrehozásával. Jelen tanulmány szerzője osztja azt a korábban már kifejtett település-szervezési koncepciót, amely a túl nagy Pest megye tehermentesítésének egyik lehetséges módját egy „központi körzet” létrehozásában látta. Ebbe tartozhatnának e koncepció szerint az agglomerációba tartozó, és a „budapesti városrendezés tárgyaiként értékelt”

településeknek a Pest megyéről leválasztott egységei. (32) Hozzáteve ehhez, hogy a jelen tanulmány ebben a tekintetben nem teljesen felel meg ennek a követelménynek, hiszen tudatosan nem „általános hatáskörű városmegye” létrehozását szorgalmazza. A szerző megítélése szerint a hazai és a nemzetközi tapasztalatok alapján nem is indokolt az ilyen megoldások erőltetése, mert ezek merevvé teszik a kapcsolati rendszereket, s előbb-utóbb saját kereteiket is túlnövik. Ezért a gondolat alapelveivel egyetértve, annak szellemiségével összhangban, de megoldási formájában attól eltérően, javasolja a szerző a városmegye és az agglomerációs szövetség létrehozását. Egyúttal javasolja a Pest megyei területi rendszer felülvizsgálatát.

A budapesti agglomerációs szövetség területi alapegységeinek meghatározásához, és a javasolt kistérségi kapcsolatok kialakításához a tanulmány szerzője javasolja felhasználni az e témakörben korábban már elkészült elemzéseket. (33)

A javaslat megfogalmazója — osztva a fenti háttérstudomány szerzőinek a véleményét — hangsúlyozza, a kistérségi kapcsolatok önmagukban nem determinálnak igazgatási modelleket, de meglétük ésszerűtlenné tehet, kizárhat, vagy éppen sugallhat különféle megoldási módokat. A tanulmány készítője úgy véli, hogy az általa vázolt megoldási modellváltozat éppenhogy a kistérségi kapcsolatok által „sugallt”, azokkal összhangban álló.

Sajnos a terjedelmi korlátok nem engedik meg, hogy a szerző itt is kifejtse álláspontját azzal kapcsolatban, hogy az új változat milyen változtatásokat igényel a főváros és a kormány viszonyában, illetve vázolja a megvalósítás gazdasági, jogi, szervezeti feltételeivel kapcsolatos elképzeléseit. Ezért végezetül csak egy utolsó megjegyzés engedtesék meg!

Lehet, hogy az új önkormányzati és közigazgatási rendszer kialakítása egyszerre többre kerül, mint ami azzal megtakarítható hosszú távon, hogy kevesebb önkormányzati testületet és hatékonyabb közigazgatási szervezetet kellene működtetni; mégis vannak olyan helyzetek, amikor a technokrata racionalitás optimalitásra törekvésével szemben a demokratikus ésszerűség alapján kell döntést hozni.

Az állampolgári közérzet ugyanis nem mérhető anyagi eszközökkel, s ebből a szempontból a javasolt rendszer vélhetően jobb, mint a jelenlegi.

DR. SZEGVÁRI PÉTER

Jegyzetek

1. Szegvári Péter: Javaslatok a fővárosi és kerületi önkormányzati és közigazgatási rendszer kialakítására. Bp. 1990. Kézirat. BM. Irattár.
2. Bibó István: Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. in. Vál. Tan. 1945-1949. Magvető. Bp. (392. o.)
3. Szegvári Péter: A fővárosi és a kerületi önkormányzati rendszerről. Állam és Igazgatás 1989.10.sz., és Szegvári Péter: A főváros szerepköre, fejlődése, jövője. Bp. 1990. Kézirat. (Alapozó szaktanulmány készült a Pest Terv megbízásából)
4. Fleisher Tamás: A fővárosi közigazgatási egységek lehatárolásának társadalmi szempontjai. Bp. 1993. Kézirat.
5. Második Millennium. Budapest új jövőképei. Munkaközi tanulmány. Készítette Vidor Ferenc és munkacsoportja. Bp. 1992. november (45. o.)
6. Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának szükségességéről és lehetőségeiről. Székesfővárosi Házinyomda. Bp. 1942.
7. Balázs István: A nagyvárosi és az agglomerációs közigazgatás és önkormányzat a nemzetközi gyakorlatban, különös tekintettel a frankofon rendszerekre. MAKI Főv. Kutató cs. Bp. 1992. Kézirat
8. vö. Második Millennium. 3.41. fejezet
9. Ongjerth—Balázs—Nagy: Az új önkormányzati rendszer alapjául javasolt budapesti területi egységek lehatárolásának legfontosabb mutatói. Bp. 1992. Kézirat.
10. Budapest Főváros Általános Rendezési Terve Programja (Tervezet) Bp. 1992. VÁTI Rt. (1. és 2. fejezet)
11. vö. Budapest Ált. Rend. Terve (16. o.)
12. A „city” területének leírását az 1. sz. táblázat tartalmazza.
13. A „city” eljárásági kerületeinek leírását az 1. sz. táblázat tartalmazza.
14. Lásd a 2. sz. táblázatot és a hozzá kapcsolódó mellékletet. in. Schuchmann-Unkné és teamje: Szintézis. Bp. 1992. Kézirat.
15. Budapest Városrészei. 1992. IV. 30.-tól. Fővárosi Közlöny 1992. évi június 15. száma.
16. vö. Fleischer T. id. m.: (8. o.)
17. vö. Bárczy István—Harrer Ferenc: Tanulmány a szomszédos községeknek Budapesthez való kapcsolásáról. Bp. 1936., és Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődésének története a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. Akadémiai. 1976.
18. vö. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalmák Igazgatósága Nagyvárosi Munkabizottsága Konferenciája által 1992. október 2-án Strassbourghban megtárgyalt és elfogadott dokumentumában foglalt „Következtetések” c. fejezet.
19. A kilenc térség leírását lásd a 3. sz. táblázatban.
20. A javasolt elöljáróságokat a kerületi önkormányzatok területén a 4. sz. táblázat tartalmazza.
21. vö. A korábbi és a jelenlegi tagoltságból adódó közigazgatási működési problémák rövid összefoglalása, a változtatás szükségességének indoklása. City Consult Bt. Bp. 1992. Kézirat (14. o.) Készült a Pylon megbízásából a „Fővárosi Reform” program keretében.
22. vö. Balázs I.: id. m. (9. o.)
23. Schuchmann Péter—Unk Jánosné teamje: A főváros és az agglomeráció társadalmi, gazdasági, társadalomföldrajzi, ökológiai egységei és a közöttük lévő viszonyok. Bp. 1992. Kézirat (14. o.)
24. Lovász János: A Budapesti Világvárosi Terület (A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére) Bp. Kézirat. 1979. (9. o.)
25. vö. Balázs I.: id. m. (9. o.)
26. vö. Szegvári P.: id. m. (20. o.)
27. vö. City Consult Bt. id. m. (7—9. o.)
28. Fleischer T.: id. m. (4. o.)
29. Balázs I.: id. m. (14. o.)
30. uo. (15. o.)
31. A paritás elvének alkalmazására e tekintetben jó példát adhat a Fővárosi Közmunkák Tanácsa szervezeti és működési rendje, amiben Harrer Ferenc is e fórum egyik „élető elvének” nevezte az arányosság elvének alkalmazását. vö. Harrer Ferenc: A Fővárosi Közmunkák Tanács 1930-1940. Bp. 1941. (15. o.) Fővárosi Szakkönyvtár Kiadványa.
32. Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. in. Vál. Tan. 1971-1979. Magvető. Bp. (167—168, és 233—236, és 566. o.)
33. vö. Schuchmann-Unkné: id. m. (14—15. o. és 5. sz. táblázat és térkép)

1. SZ. TÁBLÁZAT

A „city-terület” leírása

Pesten: a Gubacsi híd pesti hídfője-Helsinki út-Határ út-Mátyás út-Üllői út-Kőér u.-Gyömrői út-Kada u.-Algyógyi u.-Maglódi út-Tárna u.-Szolnoki-Szuglói körvasúti pálya-Rákospalotai körvasúti pálya-Ujpesti vasúti híd.

Budán: az Ujpesti vasúti híd-Pók u.-Szentendrei út-Flórián tér-Pacsirtamező u.-Lajos u.-Árpád fejedelem útja-Margit híd budai hídfője-Mártírok útja-Moszkva tér-Krisztina krt.-Kékgolyó u.-Böszörményi út-Jagelló út-Hegyalja út-Budaörsi út-Déli vasúti pálya-Hunyadi J.u.-Duna u. által határolt terület.

A „city” elöljárósági kerületeinek leírása:

I. Aquincum-Óbuda ipartelep-Óbudaj sziget-Margitsziget (Ujpesti vasúti híd-Pók u.-Árpád fejedelem útja-Margit híd budai hídfője és a Duna által határolt terület, ideértve az Óbudai sziget és a Margitsziget területét is.)

II. Vízi város-Vár-Krisztinaváros-Gellérthegy (Margit híd budai hídfője-Mártírok útja-Moszkva tér-Krisztina krt.-Kékgolyó u.-Böszörményi út-Jagelló út-Hegyalja út-Villányi út-Móricz Zs. körter-Bartók Béla út-Szabadság híd budai hídfője és a Duna által határolt terület.)

III. Lágymányos-Kelenföld-Albertfalva (Szabadság híd budai hídfője-Bartók Béla út-Villányi út-Hegyalja út-Budaörsi út-Déli vasúti pálya-Hunyadi J.u.-Duna u. és a Duna által határolt terület.)

IV Lipótváros-Angyalföld (Margit híd pesti hídfője-Szt.István krt.-Marx tér-Váci út-Ferdinánd híd-Lehel tér-Lehel út-Gölgöl u.-Nyugati vasúti pálya vonala-Rákospalotai körvasúti pálya vonala-Ujpesti vasúti híd és a Duna által határolt terület, ideértve a Népsziget területét.)

V. Belváros (Margit híd pesti hídfője-Szt.István krt.-Marx tér-Bajcsy Zs. út-Károly krt.-Múzeum krt.-Vámház krt.-Szabadság híd pesti hídfője és a Duna által határolt terület.)

VI. Terézváros (Dózsa Gy. út-Podmaniczky út-Teréz krt.-Marx tér-Bajcsy Zs. út-Deák tér-Király u.-Városligeti fasor-Dózsa Gy. út által határolt terület.)

VII. Erzsébetváros (Dózsa Gy. út-Városligeti fasor-Király u.-Károly krt.-Blaha L. tér-Rákóczi út-Baross tér-Thököly út-Dózsa Gy. út által határolt terület.)

VIII. Józsefváros (Dózsa Gy. út-Thököly út-Rákóczi út-Múzeum krt.-Kálvin tér-Üllői út-Könyves K.krt.-Hungária krt.-Dózsa Gy. út által határolt terület.)

IX. Ferencváros (Szabadság híd pesti hídfője-Vámház krt.-Kálvin tér-Üllői út-Mátyás u.-Határ út-Helsinki út-Csepeli átjáró-Gubacsi híd pesti hídfője és a Duna által határolt terület.)

2. TÁBLÁZAT

1. Békásmegyer-Ófalu
2. Békásmegyer-ltp.
3. Csillaghegy
4. Római fürdő és -part
5. Római ltp.
6. Óbuda-iparterület
7. Óbudai ltp.
8. Óbuda-hegyvidék
9. Újlak
10. Budaliget-Máriaremete
11. Pesthidegkút
12. Pasarét
13. Törökvész-Zöldmál
14. Rózsadomb
15. Hűvösvölgy
16. Országút
17. Víziváros
18. Budai hegyvidék
19. Zugliget-Virányos
20. Kútvolgy
21. Kissvábhegy
22. Svábhegy-Széchenyi-hegy
23. Mártonhegy-Farkasrét
24. Vár
25. Krisztinaváros
26. Németvölgy
27. Sashegy
28. Gellérthegy
29. Lágymányos
30. Kelenföld
31. Sasad
32. Örmező ltp.
33. Gazdagréti ltp.
34. Nyugati kapu
35. Kelenvölgy
36. Kelenföldi ltp.
37. Kelenföldi iparterület
38. Albertfalva
39. Budafok
40. Nagytétényi Dunapart iparterület
41. Budatétény
42. Rózsakert ltp.
43. Nagytétény
44. Tétényi fennsík
45. Csepel-Dunapart
46. Régi Csepel
47. Csepel-Városcsúsz ltp.
48. Csepel-Kertváros
49. Csillagtelep
50. Erdősor ltp.
51. Csepel-Királyerdő
52. Pestszentkereszt-iparterület
53. Pestszentkereszt-Városcsúsz ltp.
54. Pestszentkereszt
55. Soroksár-Ujtelep
56. Soroksár
57. Péterimajor
58. Pestszentimre
59. Szentimre-iparterület
60. Lőrinci iparterület

- 61. Havanna-KISZ ltp.
- 62. Lakatos ltp.
- 63. Pestszentlőrinc
- 64. Erzsébet- és Bélatelepe
- 65. Miklóstelep
- 66. Szemere-telep
- 67. Szent Imre telep
- 68. Férihegy
- 69. Homoki szőlők
- 70. Rákoskert
- 71. Rákoscaba
- 72. Rákoskeresztúr
- 73. Rákoshegy
- 74. Rákoskeresztúri ltp.
- 75. Akadémia-Újtelep
- 76. Rákosliget

- 77. Rákoscaba-Újtelep
- 78. Major-hegy
- 79. Szilasvölgye
- 80. Cinkota
- 81. Petőfi kert
- 82. Mátyásföld
- 83. Jókai ltp.
- 84. Árpádföld
- 85. Rákosszentmihály
- 86. Centenárius ltp.
- 87. Sasalom
- 88. Felsőrákos
- 89. Köztemető
- 90. Városlégi telep
- 91. Téglyagyár-dűlő
- 92. Kőbánya-Újhegy

- 93. Újhegyi ltp.
- 94. Kőbánya-Gyárdűlő
- 95. Óhegyi ltp.
- 96. Kőbánya
- 97. Laposdűlő
- 98. Népliget
- 99. Üllői úti ltp.
- 100. Gyakorló úti ltp.
- 101. Wekerle-telep
- 102. Kispeszt-Városház ltp.
- 103. Kispeszt
- 104. Kispeszt-Bermuda
- 105. Ferencvárosi iparterület (Gubacs)
- 106. József Attila ltp.
- 107. Külső-Ferencváros
- 108. Középső-Ferencváros
- 109. Belső-Ferencváros
- 110. Tisztviselő-telep
- 111. Külső-Józsefváros
- 112. Középső-Józsefváros
- 113. Belső-Józsefváros
- 114. Belváros
- 115. Lipótváros
- 116. Belső-Erzsébetváros
- 117. Középső-Erzsébetváros
- 118. Külső-Erzsébetváros
- 119. Belső-Terézváros
- 120. Középső-Terézváros
- 121. Külső-Terézváros
- 122. Városliget
- 123. Belső-Zugló
- 124. Középső-Zugló (Törökör)
- 125. Kerepesi úti ltp.
- 126. Füredi úti ltp.
- 127. Külső Zugló (Alsórákos)
- 128. Mogyoródi úti ltp.
- 129. Miskolci-Kacsah P. ltp.
- 130. Nyugati pu.
- 131. Lőportár-dűlő
- 132. Újlipótváros
- 133. Margit-sziget
- 134. Vizafogó
- 135. Angyalföld
- 136. Angyalföldi lakótelepek
- 137. Váci úti iparterület
- 138. Magdolna-telep
- 139. Istvánmezeje-iparterület
- 140. Újpest-Városház ltp.
- 141. Újpest
- 142. Újpesti iparterület
- 143. Megyer
- 144. Káposztásmegyer-külterület
- 145. Káposztásmegyer ltp.
- 146. Rákospalota
- 147. Szérvikert ltp.
- 148. Énckes úti ltp.
- 149. Rákospalota-külső
- 150. Újpalota ltp.
- 151. Pestújhely



3. SZ. TÁBLÁZAT

A kilenc térség (régió) területének leírása

1. Pilisi-völgyi térség (régió) (Észak-Budai Térség)

(Békásmegyeri ltp.-Csillaghegy-Római part és fürdő-Békásmegyér, valamint Óbudai ltp.-Óbudai hegyvidék-Kaszásdűlő-Ujlak városrészek) ma: a III. kerület részei

II. Zsámbéki medence térség (régió) (Budai Hegyvidéki Térség)

(Hűvösvölgy-Pasarét-Törökvész-Zöldmál-Róz
sádomb-Országút, valamint

Budaliget-Máriaremete-Pesthidegkút, továbbá a Budai hegyvidék-Zugliget-Virányos-Kútvolgy-Kissváb hegy-Széchenyi hegy-Mártonhegy-Farkasrét-Németvölgy városrészek) ma: a II. és XII. kerület részei.

III. Nyugati városkapu térség (régió) (Nyugat-Budai Térség)

(Sashegy-Sasad-Örmezői ltp, valamint Nyugati kapu-Kelenvölgy városrészek) ma: a XI. kerület részei

IV. Dél-Budai Térség (régió)
(Budafok-Budatétény-Nagytétény, valamint
Rózsakerti ltp.-Tétényi fennsík városrészek) ma: a
XXII. kerület részei.

V. Csepel-szigeti térség (régió)
(Csepel Dunapart-Régi Csepel-Csepel Város-
központi ltp.-Csepel Kertváros-, valamint Csillag-
telep-Erdősi lakótelep-Csepel Királyerdő város-
részeket) ma: a XXI. kerület részei.

VI. Alföldi kapu térség (régió) (Dél-Pesti Térség)

(Pestszenterzsébet-Soroksár-Péteri major, valamint Pestszentimre-Lőrinci ipartelep-Havanna ltp.-Lakatos ltp.-Pestszentlőrinc-Erzébet-telep-Béla-telep-Miklós-telep-Szemere-telep-Szent Imre-telep-Ferihegy-Ganz. Kertváros, továbbá Wekerle-telep-Kispest Kistérsít ltp.-Kispest Bermuda városrészeket) ma: a XVIII., XIX., XX. kerület részei

VII. Gödöllői-Monori Dombság terület (régió)
(Kelet-Pesti Térség)

(Kőbánya-Újhegy-Újhegyi ltp.-Városszéli ltp.-
Köztető, valamint a Rákoskert-Rákosszaba-Rá-
koskeresztúr-Rákoshegy-Rákosliget-Major hegy
városrészeket) ma: a X. XVII. kerület részei.

VIII. Észak-Pesti medence (régió) (Észak-Pesti
lérség)

(Szilasvölgye-Cinkota-Petőfi kert-Mátyásföld-Jókai ltp.-valamint Árpádföld-Rákosszentmihály, továbbá Sashalom-Centenáriumi ltp. és Rákospalota-Szerűskert ltp.-Énekes úti ltp.-Pestújhely-valamint Újpalota városrészeket (ma: a XV., XVI. kerület részei).

IX. Dunakanyari térség (régió)
(Újpest és Káposztásmegyer városrészeit) ma:
a IV. kerület részei.

4. SZ. TÁBLÁZAT

A javasolt eljárások a kerületi önkormányzatokban

XII. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi III. kerület részein) (Óbuda és Békásmegyer előljáróság-gal) (2)

XIII. Kerületi Önkormányzat (jelenlegi II. kerület részein)

(Pesthidegkút és Budai Belső Domság-Országút előjárósággal) (2)

XIV. Körületi Önkormányzat (a jelenlegi XII. körület részein)

(Zugliget-Svábhegy-Széchenyi hegy és Farkas-rét-Márton-hegy-Kút völgy-Németvölgy előljáró-sággal) (2)

XV. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XI. kerület részein)

(Sashegy-Sasad-Örmezői ltp. és Nyugati kapu-
Kelenvölgy előjárósággal) (2)

XVI. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XXII. kerület területén)

(Budafok-Budatétény-Rózsakert ltp. és Nagytétény-Tétényi fennsík előlíjárósággal) (2)

XVII. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XXI. kerület területén)

(Csepel Dunapart-Régi Csepel-Városközponti
lt. és Kertváros-Csillagtelep-Erdősor lt.-Kirá-
lyerdő előjárósággal) (2)

XVIII. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XX. kerület területén)

(Pestszenterzsébet és Soroksár-Péteri major
előjárósággal) (2)

XIX. Kerületi Onkormányzat (a jelenlegi XVIII. kerület területén)

(Pestszentimre és Pestszentlőrinc előjárósá-
gal) (2)

XX. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XIX. kerület területén)

XXI. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi X.ke-

(Elöljáróság nélkül kialakítandó!)

XXII. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XVII. kerület területén)

(Rákoskert és Rákoscaba és Rákoskeresztúr és Rákoshegy és Rákosliget-Major hegy előljáróság-gal) (5)

XXIII. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi XVI. kerület területén)

(Szilasvölgye-Cinkota és Petőfi-kert-Mátyásföld-Jókai ltp. és Árpádföld és Rákosszentmihály és Saslalom-Centenáriumi ltn. előjárósággal) (5)

XXIV. Kerületi Önkormányzat (jelenleg a XV. kerület területe)

(Rákospalota-Pestújhely és Újpalota előjárósággal) (2)

XXV. Kerületi Önkormányzat (a jelenlegi IV. kerület területe)

(Újpest és Káposztásmegyer előjárósággal) (2)
Összesen: 14 Kerületi Önkormányzat (32) elől-

Kitekintés

Az 1993-as szerbiai választások

Választások után — választások előtt

Az 1993-as esztendő végén (a pravoszláv Miklós-napon) szinte megszokott „Mikulás-ajándék” várta Szerbia állampolgárait, ahol három éven belül (1990, 1992 májusában és decemberében, 1993) már a negyedik parlamenti választásra került sor. Az 1990-es választások a Tito-korszak felszámolása utáni első többpártrendszerű választásait jelentették, ami kiterjedt ex-Jugoszlávia többi köztársaságára is. 1992 májusában Kis-Jugoszlávia két megmaradt köztársaságában járulhattak a szavazók az urnákhoz, hogy a jugoszláv Skupstina alsóházának összetételéről döntsenek, majd hogy decemberben arról mond hassanak véleményt: kit szeretnének köztársasági elnöknek látni, milyen legyen a szerbiai Skupstinának, a jugoszláv Skupstina alsóházának (a Polgárok tanácsának), valamint a helyhatóságoknak az összetétele. 1993-ban csupán a szerb Skupstina maradt a kérdés, így a korábbi évektől eltérően nem szavazhattak az állampolgárok a köztársasági elnök kilétére, nem folytak helyhatósági választások, és a szavazás most nem terjedt ki Crna Gorára.

Két választás egy éve

Az 1992. decemberi választások óta eltelt egy esztendő sok kül- és belpolitikai megmozgatóhozott Kis-Jugoszlávia polgárai számára. Miután eldőlt, hogy Milan Panictyal szemben Slobodan Milosevicnek sikerült megtartania pozícióit, a szocialisták a radikálisokkal kötöttek egyezséget, minthogy a szocialisták felvállalták a radikálisok szélsőségesen nacionalista álláspontjának képviselését. A radikálisokkal együtt sikerült a Panic mellett állástfoglaló jugoszláv államfőt, a korábban a szerb nemzeti gondolkodás egyik nagy öregjének számító Dobrica Cosi-

cor megbuktatni. Helyébe egy olyan bábfigura került Zoran Lilic személyében, aki semmiféle veszélyt nem jelent Milosevic hatalmára. Az embargó sújtotta gazdaság nehézségei, a termelés természetes gazdaság szintjére történő visszaereszkedése, a megálíthatatlannak tűnő hiperinfláció, a fokozatos és teljes elszegényedés, a bűnözés méretei (legfigyelemreméltóbb jelensége nem is csupán az alkohol-, autó-, benzin- vagy fegyverkereskedelem, hanem a belgrádi alvilág bandáinak egymással történő, politikai aspektusokat is vonzó fegyveres leszámolója) a panici vereség után sokakat (főleg fiatalokat) késztetett kivándorlásra. A Szerb Megújódási Mozgalom adatai szerint mintegy 400.000 szerb menekült el Szerbiából.