

SZABÓ TAMÁS

A fővárosi agglomeráció szabályozási, közpolitikai és közigazgatási dimenziója a rendszerváltás óta

I. RÉSZ

The dimensions of regulation, public administration and public policy of the agglomeration of the capital since regime change

SZERZŐ:

SZABÓ TAMÁS, főiskolai docens, Milton Friedman Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék, szabo.tamas978@gmail.com

Jel-kód:

Kulcsszavak: önkormányzati együttműködés • funkcionális nagyvárosi térség
• helyi közszolgáltatások • várospolitiká

Absztrakt: Az idén 150 éves Budapest és a környékét alkotó közvetlen szomszédsgai térség – benne a szuburbán agglomerációs településekkel – Magyarország legnagyobb összefüggő funkcionális várostérsége. A budapesti várostérség rendkívül speciális társadalmi és gazdasági paraméterekkel rendelkezik, így például demográfiai mutatókkal. A Budapest és a környező települések között domináns szolgáltatási „túlsordulás” jelensége ellenére még mindig meghatározó a politikai és igazgatási széttagoltság a teljes várostérségben. A tanulmány a budapesti várostérség koordinációs és integrációs történeti tapasztalatait összegzi, elsődlegesen fókuszálva az 1989-1990-es rendszerváltás óta eltelt időszakra. A szerző egyértelműen letezi a voksát a minél több ágazatpolitikára kiterjedő egységes várostérségi közpolitikai szemlélet mellett. A két részes tanulmány első része a történeti tapasztalatokkal foglalkozik, a tanulmány második része pedig

a budapesti várostérségre jellemző ún. közpolitikai konfliktuskonténeréről és az arra adott megoldási javaslatokról szól.

AUTHOR:

TAMÁS SZABÓ, college associate professor, Milton Friedman University Department of International and Political Studies, szabo.tamas978@gmail.com

Jel-code:

Keywords: *inter-municipal coordination • functional urban area • public local services • urban policy*

Abstract: *The 150 years old Budapest and its neighbourhood area with suburban settlements is the biggest functional urban area in Hungary. Budapest urban area has special social and economic parameters for example, demographic features. Although spill-over phenomenon dominates the relationships among Budapest and the suburban towns and villages, the political and administration fragmentation has been still a characteristic factor in the whole urban area. This study summarizes the experiences about integration and coordination among local governments in the Budapest agglomeration region especially the period after the political regime change. According to the author's definite opinion it is necessary to extend the unified public policy attitude as more and more sectorial policies as possible. The first part of the study deals with the historical experiences, then the second part will be about the so-called conflict box in the Budapest urban area and about the public policy that has offered solutions to this problem.*

Kádár János mondta valamikor, „*Ha rend van Budapesten, rend van az országban*” (Hajdú, 2007, 173.). Az idén 150 éves Budapest mindig is kiemelt szerepet töltött be az ország településhálózati rendszerében a lakosság számaránya, a főváros gazdasági teljesítménye, valamint a politikai és állami intézményrendszer működtetésében kapott kiemelt szerepe folytán. A történetileg kiemelkedő pozícióból fakadóan Budapest körül szerveződött meg Magyarország messze legszélesebb területű agglomerációs településgyűrűje és legnagyobb népességű szuburbán hálózata. Évtizedek óta ez Magyarország legdinamikusabban növekvő térsége, ezért nemcsak fejlesztéspolitikai, de közigazgatási és közszolgáltatási tekintetben is meghatározó fontosságú a Budapest és környéke közötti viszony szabályozása és működtetése. A 2010-es kormányváltás után a megelőző időszakhoz képest radikálisan más politikai konstelláció, kormányzati közigazgatás- és közpolitikai felfogás érvényesült. A következőben kísérletet teszünk nemcsak az elmúlt tizenhárom év, hanem a rendszerváltás óta eltelt több mint három évtized fővárosi agglomerációs történéseinek közpolitikai összegzésére, egyfajta jövőlatolgatással kiegészítve. Az alkalmazott módszertan alapvetően történeti-genetikus, de mellette előkerülnek nemzetközi dimenziók külföldi példák, gyakorlatok a városkörnyéki-agglomerációs szakpolitikai területről. Jelen tanulmány vezérhipotézise,

hogy a fővárosi agglomeráció hatékony és társadalmi szempontból minél hatásosabb működése érdekében szükséges Budapest és a városkörnyéki önkormányzatok fokozott együttműködése nemcsak fejlesztéspolitikai, de közszolgáltatási aspektusban is, amivel azonban élesen szembement a 2010–2022 időszakban tapasztalt erőteljes kormányzati centralizációs gyakorlat. Ugyanakkor a 2022-es választások óta történtek – elsősorban a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács ismételt felállítása – bizalomra adhat okot az egységes város-térségi kormányzási gyakorlatot támogató döntéshozó (parlamenti, kormányzati, önkormányzati) és egyéb szakmai szereplők számára.

BEVEZETÉS – A FŐVÁROSI AGGLOMERÁCIÓ TÖRTÉNETI DIMENZIÓJA

Budapest Magyarország legnagyobb és egyben legfontosabb települése, történeti megközelítésben az évszázadokat felölelő területi terjeszkedés, expanzió mögött sokáig egyoldalú, nem egyszer erőszakos, politikai alapon támogatott közigazgatási-, helyhatósági annexió állt. A folyamat különös erős lökést kapott a kiegyezéskori városeejesüléssel – Pest, Buda és Óbuda 1873-as fúziója teremtette meg a későbbi világváros, Budapest egységes alapjait. Budapest lakossága 1869–1910 között 270 ezerről 880 ezer főre növekedett, a fővárost övező településgyűrű (akkor még 21 település) lakossága pedig elérte a 230 ezer lakost. Az első világháború után a trianoni Magyarországon a területvesztéssel párhuzamosan még inkább megnövekedett a fővárosnak Magyarországon belüli lakossági súlya. Miközben Budapest népességnövekedése a korábbi évtizedekhez képest némileg lelassult, az agglomeráció lakossága meredeken emelkedett, 1920-ban már 300 ezren, 1941-ben már 648 ezren éltek itt.¹ Ugyanakkor a kommunista hatalomátvétel utáni következő nagy adminisztratív annexió radikálisan módosította a főváros és a környező településgyűrű közigazgatási határait: az 1949. évi XXVI. törvény Budapest főváros új területének megállapításáról, 23 főváros-környéki település (7 önálló város és 16 falu) „beolvasztásával” hozta létre a mai értelemben vett Nagy-Budapestet, amely 1950-es lakosságára így elérte az 1,6 millió főt.

Az 1989-1990-es rendszerváltás után a fővárost főpolgármesterként 20 évig vezető Demszky Gábor egy 1993-as nagyvárosi közigazgatási konferencián a tapasztalt fővárosi igazgatási problémákat egészen az 1949-es annexióból eredeztette. Demszky szerint az akkor Budapesthez kerülő, korábban autonóm települések problémái – különösen a belső magterületekhez való elmaradott állapotok kezeléséhez – nem álltak szükséges eszközök a főváros rendelkezésére. Az 1949-ben erőszakosan „elnyelt” egykori agglomerációs települések jelentős része jobbra kisvárosias, helyenként falusias jellegű maradt, miközben a Budapest környékén 1990 után meghatározó kifelé irányuló „kivándorlás” (szuburbanizáció) dinamizált egy új agglomerációs folyamatot (Demszky, 1993). Perger Éva a városi közigazgatás hazai kutatója az 1990-es évek közepének budapesti várostérségét az 1960-1970-es évek fejlett nyugati országok agglomerációs övezeteihez hasonlította, ahol egyre látványosabbá vált az ellentmondás a szuburbanizációs szakasz városszerkezete (morfológiai és funkcionális-ingázási övezet), illetve a széttagolt önkormányzati-igazgatási struktúra között (Perger, 1994).

A rendszerváltást megelőző évtizedekben a fővárosi szuburbanizáció más társadalmi előjellel zajlott le, mint korábban Nyugat-Európában: a Kádár-korszakban a magas jövedelemmel rendelkező fővárosi értelmiségi és vállalkozó rétegek akkor még nem a közigazgatásilag elkülönülő városkörnyéki településekre, helyette inkább a budai, illetve külső-pesti „elővárosi” zöldövezeti kerületekbe áramlottak ki. Az agglomerációban jobbra alacsony szolgáltatási színvonalú és infrastruktúrájú „alvóvárosok” rendszere alakult ki. A folyamat társadalmi jellege azonban láthatóan megváltozott 1990 után, egyrészt erőteljesen megindult a fővárosi elitek „kitelepülése” egyes agglomerációs településekre, másrészt a főváros (s vele a központi régió) gazdasági struktúrája jelentősen átalakult és az agglomeráció belső, fővárosához közeli települései váltak a megjelenő multinacionális nagyvállalatok kedvelt magyarországi telephelyeivé,² javult a városkörnyék települési infrastruktúrája és közszolgáltatási színvonala. Mindezzel párhuzamosan a rendszerváltás után egyes budapesti belső kerületek épületállománya, infrastruktúrája jelentősen leromlott az 1990-es években, amit szlömösödés és társadalmi szegregáció kísért (Perger, 1994; Hajdú, 2007). A fővárosi agglomerációban az elmúlt három évtized domináns városfejlődési szakasza a szuburbanizáció volt, de a belső szuburbán településgyűrű néhány településén kimutathatóvá vált a dezurbanizáció³ városfejlődési szakasza. Ugyanakkor már kezdettől fogva belső ellentmondások és területi egyenlőtlenségek kísérték a folyamatot, a kedvezőbb pozíciójú nyugati-budai agglomerációs övezetekhez képest rosszabb helyzet jellemezte a déli- és kelet-pesti agglomerációs térségek fejlődését. A heterogén fővárosi várostérségi gazdasági és társadalmi folyamatokat egy diffúz és széttagolt közigazgatási szisztéma nehezítette 1990 után.⁴ A fejlett országokban (Észak-Amerika, Nyugat- és Észak-Európa) a nagyvárosi kormányzás fókusza már hosszú évtizedek óta a nagyváros és szuburbán települések közötti harmonikus együttműködés, jellemzően az ún. kétszintű föderatív típusú kooperációk – mint agglomerációs tanácsok – irányába fejlődik. Magyarországon a rendszerváltás évtizedében még sokkal inkább az önkormányzati autonómia és vele együtt a települési önállóság friss élménye dominálta a települések működését, semmint a kooperáció és együttműködés racionalitása. Miközben Budapest vezetői többször nyilvánosan is elégedetlenségüknek adtak hangot, hogy a főváros és a kerületek a saját közigazgatási terültkön úgy biztosítanak közszolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, kultúra) az agglomerációs települések lakossága számára, hogy azok érdemben arányosan hozzájárulnának a működtetés költségeihez. A szuburbán települések ugyanakkor azt rótták fel, hogy a főváros visszaél előnyös helyzetével és hatalmas nyomásgyakorló pozícióival az országos politikai döntéshozók (parlament, kormányzat) irányába. A helyzetet szintén árnyalta, hogy az agglomerációs települések lakossága számára bizonyos törvény által meghatározott térségi intézményi szolgáltatásokat (középfokú oktatás, kórházak, szociális és kulturális intézetek) a fővárostól de iure elkülönülő Pest Megyei Önkormányzat biztosította, miközben számos közszolgáltatást („közjóságot”) az agglomerációs települések lakói a fővárosi, fővárosi kerületi intézményeken keresztül vették igénybe – pl. könyvtári szolgáltatás. Így Budapest és a környező települések közötti együttműködés mesterséges és szervetlen maradt: habár az agglomerációs települések funkcionálisan (gazdasági, ingázási, magán- és közszolgáltatási „túlcsoportulás – ún. „spill-over”) a fővárosához kötődtek, közigazgatási oldalról hangsúlyosan Pest megye részei maradtak. Az ezredfordulóra nyil-

vánvalóvá vált, hogy a Budapest agglomerációjában tapasztalt fejlettségbeli különbségek láthatóan nagyobbak, széttartóbbak, mint Közép-Európa más kiemelkedő nagyvárosainál, így Bécs, Prága, Pozsony esetében (Ágh, 2005; Perger, 2004).

AGGLOMERÁCIÓS SZINTŰ INTEGRÁCIÓS KEZDEMÉNYEZÉSEK 2010 ELŐTT

A Budapest közigazgatási határain túlmutató agglomerációs-városstérségi szintű tervezési és hatósági kooperációs folyamatokra ismerünk már nagyon korai intézményi kezdeményezést, ez volt az 1870-ben életre hívott, a mindenkori miniszterelnök vezetésével működő Fővárosi Közmunkák Tanácsa,⁵ amely hatáskörei már nem kizárólag a korabeli Budapestre korlátozódtak, hanem megjelent a városkörnyéki dimenzió a feladatellátásban is (Hencz, 1973; Déry, 1995). A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény úgy szövelt, hogy „A Fővárosi Közmunkák Tanácsa a székesfőváros környékére vonatkozó ügyekben Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott kilenc taggal kiegészített tanácsban határoz”.

A szocialista egypártrendszer időszakában a 1005/1971. (II. 16.) Korm.határozat rendelkezett a főváros környéke általános rendezési tervének jóváhagyásáról. A határozat Budapestre, valamint további 44 agglomerációs településre vonatkozott, benne akkor 2 várossal (Százhalombatta / Szentendre), valamint 42 községgel – köztük a ma már megyei jogú várossal, Érddel, valamint számos, azóta városi címet kapott településsel (pl. Budaörs, Dunaharaszti, Szigetszentmiklós, Dunakeszi). A Korm.határozat több kifejezetten agglomerációs jellegű célt fogalmazott meg, mint a mennyiségi lakáshiány felszámolása a „Bp. környékén városias jellegű lakásépítés szorgalmazásával”; az elővárosi HÉV-hálózat gyorsvasúttá fejlesztése; közlekedés- és közműhálózat-fejlesztés a városkörnyéken; Budapest környékére üzemek telepítése; egyes települések üdülő jellegű fejlesztése (Szabó, 2016).

Az 1980-as évek közepétől egyre látványosabbá vált a budapestiek kiköltözése a főváros környéki településekre. Így nem meglepő, hogy a rendszerváltás után már az első önkormányzati ciklusban (1990–1994) elkészült a Fővárosi Önkormányzat megrendelésére egy olyan agglomerációs szintű közpolitikai stratégiai tervezet, amely első ütemben a főváros és agglomerációs települések közötti önkéntes társulások megalakítását tűzte ki célul, ez lehetett volna az alapja egy később létrehozandó önálló, ún. Budapest városmegyének. Ez Budapest és a környező települések közös területi szintű önkormányzati modellben való összefogását eredményezte volna praktikusán, és egyúttal a városkörnyéki települések Pest megyéből való kiszakítását, hasonlóan például a Nagy-Párizs önkormányzati régióhoz. A koncepció során felvetették az ún. Budapesti Agglomerációs Szövetség megalakítását, amely keretében Budapest városmegye társulhatott volna a külső – már nem agglomerációs – Pest megyei önkormányzatokkal (Barabás – Tiba, 1995). Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről törvény (továbbiakban: Tftv.) hozta létre a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot (továbbiakban: BAFT), mint a Tftv. által meghatározott térségi tanácsot korlátozott kompetenciákkal (fejlesztési koncepció, stratégia).⁶ Ezt követően 1999-ben fogadta el a BAFT a saját stratégiai programját, amelynek középpontjá-

ban a dinamikus várostérség, valamint egy országos kelet-nyugati transzferpozíció kialakítása állt. A BAFT feladatait 2002-ben a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács (KMRFT) vette át, majd a Tftv. 2004-es módosítása visszaállította a BAFT intézményét, ehhez kapcsolódóan 2005-ben önálló törvény is született a Budapest Agglomeráció Területrendezési Tervéről, a 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BAFT törvény) – benne az agglomeráció szerkezeti és övezeti tervéről. A BAFT-ot a Tftv. 2004-es módosítása szerint a Fővárosi Közgyűlés, illetve a KMRFT közösen hozza létre, és tagjai voltak a főpolgármester; az érintett regionális fejlesztési tanács elnöke; 3 fővárosi kerületi polgármester; az agglomeráció által érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált 3 polgármester, valamint a Kormány képviselője – így adva egy speciális föderatív jellegű BAFT-nak (Szabó, 2016).

A Domszky Gábor vezette budapesti városvezetés egy évvel hazánk Európai Unió csatlakozását követően, 2005-ben fogadta el a középtávú városfejlesztési elképzeléseit összegző Podmaniczky Programot, ez önálló fejezetben szólt a teljes fővárosi agglomerációt érintő célkitűzésekről, mint az északi és déli agglomerációs övezeteket összekötő Észak-Déli Regionális Gyorsvasútról; az elővárosi vasúthálózat P+R parkolókkal történő fejlesztéséről; regionális kórházprogramról; agglomerációs zöldgyűrű-programról vagy kiterjedt regionális szakképzési rendszerről Közép-Magyarországon. A 2005-ös Podmaniczky Terv habár elismerte a BAFT és a KMRFT tervezési funkciójának fontosságát, kiemelte, hogy a valós térségi interakciók nem azon a szinten zajlanak és a valódi közpolitikai konfliktusok, ütközések egyrészt a budapesti kerületek és az agglomerációs önkormányzatok, valamint a főváros és a megyei önkormányzati intézmények között történnek (Podmaniczky Program, 2005).

A BAFT létrehozása ellenére a fejlesztéspolitikában Budapest és térsége nem jelent meg funkcionális egységként, helyette Budapest és egész Pest megye alkotott közös tervezési-statisztikai régiót (Közép-Magyarország NUTS2 statisztikai-tervezési régió, valamint korábban a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács). Másrészt a Főváros és a Pest Megyei Önkormányzat között hamar kialakult egy egészségtelen rivalizálás, utóbbi több alkalommal is kifejezte a Budapesttől való elszakadás, s ezzel a statisztikai-tervezési régióból való „kiszakadás” óhaját, mondván a főváros magasabb gazdasági és társadalmi mutatói miatt Közép-Magyarország – mint NUTS2 térség – az Európai Unió kohéziós politikája tekintetében ún. versenyképességi régiónak számít. Addig a vidéki NUTS2 térségek – mint ún. konvergencia-régiók – jogosultak voltak olyan felzárkóztató közösségi forrásokra (strukturális alapok etc.), amelyre Közép-Magyarország (s így Pest megye) települései nem.⁷

A Budapest környéki települések a rendszerváltás utáni két évtizedben sajátos helyzetbe kerültek, habár adminisztratív-közigazgatási szempontból hangsúlyosan Pest megye részeként működtek, funkcionálisan a budapesti agglomerációs tér szereplői voltak és helyzetük folytán élesen elkülönültek Pest megye agglomeráción kívüli részétől. Fontos, hogy 2011 előtt a megyei önkormányzatok jelentős intézményfenntartó közigazgatási szereplők voltak Magyarországon, így az agglomerációs településen található bizonyos közintézmények megyei önkormányzati fenntartásban működtek (pl. a megyei múzeum Szentendrén, a Flór Ferenc Kórház Kistarcsán), ez a megyei intézményfenntartó szerepkör később a 2010–2014 közötti közigazgatási átalakítások „áldozatává” vált.

Azonban a BAFT a megfogalmazott hangzatos célok ellenére nem tudott valódi „agglomerációs zászlóshajó-intézménnyé” válni, feladatköre megmaradt főleg tervezési jellegű-

nek, bárminemű érdemi feladatellátás nélkül (Szabó, 2016). Ugyanakkor látványos agglomerációs szintű koordinációs közpolitikai folyamat indult el a közösségi közlekedésben. Fontos, több mint fél évszázados nemzetközi tapasztalat, hogy a több milliós nagyvárosi térségekben a közösségi tömegközlekedést regionális várostérségi közlekedési szövetségek létrehozásával és működtetésével igyekeznek megoldani. Ezek keretében harmonikusan összehangolják a térségben működő közlekedési szereplőket (legyenek azok állami, önkormányzati vagy akár külső magántulajdonban lévő közlekedési társaságok); a közlekedési szövetségek a nagyvárosok mellett fontos integrált szerepet biztosítanak az agglomerációs helyhatóságok számára. Mivel a motorizáció miatt a rendszerváltás után egyre inkább növekedett a személygépkocsi-forgalom Budapest és környékén (egyre többen váltottak át tömegközlekedésről személyautóra), így már az 1990-es években egyre többször merült fel egy integrált közlekedési szövetség megszervezésének a gondolata. Tizenkét év hosszadalmas, előkészítő folyamata után 2005-ben kötötték meg kormányzati oldalról az akkori Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Fővárosi Önkormányzat, valamint a Pest Megyei Önkormányzat az ún. Budapesti Közlekedési Szövetségről (továbbiakban: BKSZ) szóló szerződést, ami a BKV, a MÁV és a Volánbusz Zrt. mellett további regionális és magánbusz-társaságokat is érintett. A szerződés értelmében létrejött a Budapesti Közlekedésszervező Kht., ez 2009-től nonprofit kft. formájában működött. A Budapesti Közlekedési Szövetség keretében összehangolták a tarifarendszert (2005-ben egységes Budapest Bérlet, majd 2009-től a főváros mellé az elővárosi autóbusz és vasútvonalakat is bekapcsolódó egységes várostérségi bérlet); emellett a BKSZ keretében várostérségi járműbeszerzések, P+R parkolók és egyéb stratégiai irányú fejlesztések kerültek meghatározásra a 2010 utáni időszakra vonatkozólag (Gyergyák, 2017).

DEZINTEGRÁCIÓ ÉS KÖZPONTOSÍTÁS A 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁS UTÁN

A 2010-es tavaszi országgyűlési választás radikálisan megváltoztatta az 1998 óta kiemelt kormányellenzék (politikai értelemben a baloldali-jobboldal) viszonyrendszert. Az önkormányzati szektorban már 2006-ban komoly változások történtek, amíg a tavaszi parlamenti választásokon egyszerű, de magabiztos többséget szerzett az MSZP-SZDSZ kormánykoalíció és vele Gyurcsány Ferenc regnáló miniszterelnök, addig amíg azon a nyáron a bevezetett megszorító intézkedések, illetve a miniszterelnök balatonörszödi beszédének szeptemberi nyilvánosságára kerülése miatt kirobbant politikai válság közepette az októberi önkormányzati választásokon a jobboldali Fidesz-KDNP pártszövetség által dominált ellenzék nagyon jelentős előretörést ért el 2002-höz képest. A jobboldal Heves megye kivételével az összes megyei közgyűlés irányítását megszerezte, illetve jó néhány megyei jogú városban polgármesteri és közgyűlési többséget kapott. Budapesten rendkívül szoros eredmény született a Főváros Közgyűlésben, csak szűk többsége maradt a kormányzó baloldalnak. Az 1990 óta főpolgármester Demszky Gábornak csak kis többséggel sikerült legyőznie a jobboldal jelöltjét, a korábbi óbudai kerületi polgármestert, Tarlós Istvánt. 2006 után az országos szintű politikai válság tovább mélyült, amit tetézett a 2008 végén

Magyarországot is elérő pénzügyi és gazdasági világválság – ennek hatására következett be a kormányváltás 2009 tavaszán,⁸ hogy majd a válságkezelő Bajnai-kormány időszaka vezesse fel a 2010-es országgyűlési választásokat, amely a 2002–2010 között országosan ellenzékben lévő Fidesz-KDNP pártszövetség és Orbán Viktor számára jelentős, a parlamenti mandátumok tekintetében kétharmados alkotmányozó többséget eredményezett. A második Orbán-kormány néhány hónapos működése után tartották a 2010. évi helyi önkormányzati választásokat, ami a Fidesz-KDNP roppant sikerét hozta el az önkormányzati szektorban is: Budapest első alkalommal került egyértelmű jobboldali dominancia alá (Fővárosi Közgyűlés; főpolgármester; a kerületi önkormányzatok és polgármesteri pozíciók nagy többsége). A megyei jogú városok Szeged kivételével a Fidesz-KDNP irányítása alá kerültek; megyei közgyűlésekben mindenhol megmaradt a kormánypártok többségi befolyása. Budapest új főpolgármestere pedig az a Tarlós István lett, aki a 2006-os választási kudarc után a Fővárosi Közgyűlés Fidesz-KDNP frakcióvezetőjeként dolgozott 2010-ig.

A 2010 előtti időszakhoz képest gyökeresen megváltozott országos és önkormányzati politikai környezetben megnyílt a lehetőség arra, hogy a kormányzat a saját elképzelései és akarata mentén alakítsa a központi jogszabályi (törvényi és rendeleti) környezetet anélkül, hogy bármilyen politikai kompromisszumra kényszerült volna a parlamenti ellenzékkel. A 2010 után végrehajtott jogszabályi változások – Alaptörvény, mint új alkotmány 2012-től; a 2/3-os, ún. „sarkalatos” törvények körének teljes megújítása; az ágazati törvényalkotás (köz- és felsőoktatás, szociális- és egészségügyi rendszer, Munka törvénykönyve etc.) – alapvető irányává az állam (s vele a kormányzat) felelősségének, feladatellátásának, közjogi, illetve gazdasági pozícióinak a korábbi időszakhoz képest jelentős megerősítése vált. A központi állam megerősítése közvetlen módon érintette a helyi önkormányzati szektor feladat- és hatásköri rendszerét, de a kapcsolódó vagyoni-tulajdonosi funkciókat is. A korábbi 1990-es önkormányzati törvény⁹ felváltotta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.v.); megtörtént az eladósodott önkormányzati rendszer adóssághozsokolidációja 2012–2014 között; többször is módosítottak az önkormányzati választási szabályokon; a korábbiakhoz képest egy szűkebb önkormányzati feladat-, intézmény- és finanszírozási struktúra került bevezetésre. Az elmúlt bő évtized során ezekről a változásokról számos szakmai monográfia, tanulmánykötet és önálló tanulmány született, így ezek részletezésétől eltekintünk. A továbbiakban kifejezetten csak Budapest és agglomerációja kapcsolatát közvetlenül érintő jogi és politikai változások kerülnek elő.

A BAFT megszüntetése és a területfejlesztési intézményrendszer átszabása

A 2011. évi alkotmányozás,¹⁰ valamint az átfogó, paradigmátikus mértékű állam- és közigazgatási reform részeként radikálisan átszabták a területfejlesztési intézményrendszert: a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvényt (Tftv.) módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 2012. január 1. határidővel megszüntette a regionális, valamint a kistérségi fejlesztési tanácsokat, illetve a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot – így egyedül a Balaton Fejlesztési Tanács maradt meg a korábbi másfél évtized területfejlesztési intéz-

ményrendszeréből. Ezzel párhuzamosan a területfejlesztést kizárólagosan és kifejezetten a megyei önkormányzatokhoz rendelte a Mötv. A regionális területfejlesztési konzultációs úr „kitöltésére” a Tftv. keretében ugyan beillesztettek egy, a megyei határokon átívelő térségi fejlesztési kérdésekre kiterjedő konzultációs jellegű, ún. regionális területfejlesztési fórum intézményt, anélkül, hogy saját hivatali szervezetet rendeltek volna hozzá:¹¹ ha egy adott kérdés érinti Budapestet, akkor a főpolgármester és a Pest megyei közgyűlés elnöke közötti kommunikációval szükséges azt kezelni a Tftv. szerint.

A Budapesti Közlekedési Szövetség „kivéreztetése” és a HÉV-vonalak államosítása

A nagy reményekkel elindított Budapesti Közlekedési Szövetség sorsa hamar megpecsételődött a 2010-es kormányváltás és az őszi önkormányzati választások után. 2011-ben a Kormány nevében az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és az immáron Tarlós István vezette Budapest Főváros Önkormányzata megszüntette a Budapesti Közlekedésszervező Nonprofit Kft.-t, az érintett munkavállalók a fővároshoz (BKV) kerültek. Habár az egységes agglomerációs bérlet megmaradt, de annak bevételeiből a MÁV és a Volánbusz a korábbiaktól eltérően már nem részesült, így a tarifaközösség nem került továbbfejlesztésre.

A Budapest közigazgatási határait elhagyó HÉV-vonalak finanszírozása kapcsán nagyon hamar éles konfliktusok alakultak ki a Tarlós vezette főváros, valamint az érintett agglomerációs önkormányzatok között. Amíg a városkörnyéki települések sokallották, addig Budapest kevesellte a HÉV-járatok működtetéséhez történő városkörnyéki települési hozzájárulás mértékét. Ugyanakkor a főpolgármester nemcsak az agglomerációs önkormányzatokon, de a kormányzat is számon kérte több alkalommal a finanszírozási nehézségeket. Így került pont egy többéves vita végére, amikor a főváros lemondott a HÉV-vonalak működtetéséről (csömöri-gödöllői, ráckevei, szentendrei, de a kizárólag Budapest közigazgatási határain belül közlekedő csepeli vonal esetében is), a feladatot egy az egyben átvette az állam nevében 2016-ban az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. A főváros előbb létrehozta a BKV-től elkülönült formában a Budapesti HÉV Zrt.-t (BHÉV), amit a folyamat végén a Magyar Államvasutak vett át és működteti mind a mai napig a MÁV cégcsoporton belül, mint a 2017-ben létrejött MÁV-HÉV Zrt. vállalatot.

A főváros térségi kormányzati fejlesztéspolitika alakítása 2010 után

A főváros és környékét érintő 2010 utáni fejlesztéspolitikai történéseket több tényező mentén érdemes összegezni. A BAFT „kimúlását” követően az agglomeráció egészét vagy nagy részét érintő fejlesztési kérdésekben a központi kormányzati fejlesztéspolitikai intézmények szerepe vált majdhogyanem kizárólagossá. Érdemes külön megemlíteni Fürjes Balázs fideszes politikus nevét, aki 2011-től a kiemelt budapesti fejlesztések kormánybiztosaként dolgozott 2022-ig, közben 2015–2017 között a Budapesti Olimpia 2024 pályázati elnöke volt.

Fürjes kormányzati „portfólióját” 2018-ban kiterjesztették az agglomerációs ügyekkel, ezzel Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkárnak nevezték ki. Több kiemelt fejlesztést megalapozó tervpályázati zsűriben, mint elnök vagy társelnök vett részt – pl. Galvani híd, a Nyugati Pályaudvar környékének megújítása. Közvetlen felelőse volt több, a 2010-es években Budapesten megrendezésre került nemzetközi sporteseménynek.¹²

2013-ban a Tarlós István (Fidesz-KDNP) vezette főváros elkészítette Budapest 2030-ra szóló hosszú távú városfejlesztési koncepcióját, de a 27 db 50 millió euró feletti értékű projekt alig-alig érintette az agglomerációt (pl. az M2-es metróvonal és a Gödöllői H8/9-es HÉV összekötése, ami még jelenleg is tervfázisban van).¹³ A Budapest 2030 városfejlesztési koncepció – hasonlóan a 2005-ös Podmaniczky Programhoz – mégis foglalkozott Budapest és Pest megye mint nagytérség kérdéskörével, a közös integrált tervezést és végrehajtást szorgalmazva olyan ügyekben, mint az agglomerációs szintű közlekedésfejlesztés (elővárosi vasúthálózat, településeket összekötő kerékpárutak stb.), a zöldterületek kérdése vagy a fővárosi külső peremkerületek és a velük szomszédos agglomerációs települések közötti erősebb koordináció. Ugyanakkor a Budapest 2030 elismerte, hogy a BAFT megszűnését követően valamilyen formában szükséges megteremteni a tervezés és koordináció akár ágazati alapú – pl. főépítési konzultációk – fórumait a budapesti várostérségben (Budapest 2030, 2013).

Jellemzően konfliktusmentes maradt a 2010–2014 és 2014–2019 önkormányzati ciklusokban a Kormány és Főváros közötti viszony, bár időnként kialakultak „összefeszülések” a szereplők között (pl. az idegenforgalmi adó átirányítása a fővárostól a kerületekhez 2011-ben, vagy a HÉV-járatok finanszírozásához való állami hozzájárulás kérdése).

Hazánk 2004-es Európai Unió csatlakozását követően a fővárosi városrészeget érintő átfogó fejlesztéseket jelentős arányban finanszírozták az EU regionális fejlesztési forrásaiból, mindenekelettt a strukturális és kohéziós alapokból. Az ágazati operatív programok váltak meghatározóvá a közlekedésfejlesztés (KIOP 2004–2006; KÖZOP 2007–2013; IKOP 2014–2020), valamint a különböző környezeti és közüzemi (hulladékgazdálkodás stb.) fejlesztéseknél (KIOP 2004–2006; KEOP 2007–2013; KEHOP 2014–2020). Településrehabilitációs és egyéb intézményfejlesztési (közigazgatás, közoktatási, egészségügyi szakrendelők és kórházak stb.) dimenziókban a regionális fejlesztési operatív programok (ROP 2004–2006;¹⁴ KMROP 2007–2013; VEKOP 2013–2020), illetve bizonyos ágazati operatív programok (ÁROP 2007–2013; TÁMOP 2007–2013; EKOP 2007–2013¹⁵) biztosítottak európai közösségi fejlesztési forrásokat.

A 2004-2006-os időszak után a 2007–2013 időszakban már külön regionális operatív programok szóltak az egyes hazai statisztikai-tervezési régióknak, így ezen belül önálló program készült Közép-Magyarország számára – ez lett a KMOP (Közép-Magyarország Operatív Program). A 2014–2020 közötti hétéves EU-költségvetési időszakban ismét önálló operatív program szólt Közép-Magyarország – mint NUTS2 régió magában foglalva Budapestet és Pest megyét – számára, ez volt a VEKOP, mint Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2010; Nemzetgazdasági Minisztérium, 2015; Századvég Gazdaságkutató, 2018).

2007-től a Közép-magyarországi régió ún. versenyképességi régióknak számított, mivel a régiós 1 főre eső GDP meghaladta az EU-átlag 75%-át, így az elmúlt másfél évtizedben több olyan fejlesztési pályázatból, forrásból kimaradtak a régió szereplői (önkormányza-

tok, vállalkozások stb.), amelyekből a többi magyarországi statisztikai-tervezési NUTS2 régiók mint konvergenciaregiók szereplői részesültek. Ezt már régóta sérelmezte Pest megye, hogy a főváros EU-s összevetésben átlagfeletti gazdasági paraméterei miatt esnek el olyan forrásoktól, amire a konvergenciaregiók szereplői szabadon pályázhattak. A versenyképesség kontra konvergenciaregió közötti sajátos problematika érintette a fővárost is, így 2013–2020 között a központi régió kórházai – ellentétben a konvergenciaregiók fekvőbeteg intézményeivel – nem voltak jogosultak a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programból (TIOP) finanszírozott kórházfelújításokra, ezért indította el a Kormány 2017-ben mintegy 40 milliárd Ft-os induló hazai költségvetési forrástömegre épülő Egészséges Budapest Programot (EBP) kifejezetten fővárosi és Pest megyei egészségügyi intézményfejlesztésekre. A 2020–2024 időszakra már 50 milliárd Ft van betervezve az EBP-re.¹⁶ Összegezve, jelentős budapesti városréségi fejlesztések valósultak uniós forrásból, mint az M0 környűri déli szektorának tovább építése, az Érd alsó és Érd felső vasútállomások megújítása, Budapest Kelenföld – Székesfehérvár vasútvonal modernizációja, több budapesti Duna híd felújítása, iskola és egyéb közintézményfejlesztések, vállalkozásfejlesztő programok.

Számos hazai és EU-s forrásból biztosított fejlesztési projektnek a menedzmentfeladatokat előbb a Kiemelt Kormányzati Beruházások Központja (KKBK Nonprofit Zrt.) látta el, nem egyszer konkrét beruházási feladatok kerültek hozzá a Fővárosi Önkormányzattól.¹⁷ 2020 elején a negyedik Orbán-kormány Vitézy Dávid korábbi BKV-vezérigazgató vezetésével a KKBK átalakításával létrehozta a Budapesti Fejlesztési Központot (BFK). A Vitézy által vezetett BFK lett a felelős a kiemelt budapesti beruházások mellett a fővárosi agglomerációs-várostérségi fejlesztésekért – a 2022-es parlamenti választásokat megelőzően különösen aktív volt a BFK a különböző agglomerációs fejlesztések bejelentőjeként, időnként szinte már politikai kommunikációs szerepkört betöltve.

Az EU-s források mellett a magyarországi települések számára 2010 után az egymást követő Orbán-kormányok központilag meghatározott és pántlikázott fejlesztési programokat indítottak. Előbb a megyei jogú városoknak címzett ún. Modern Városok Programot¹⁸ 2016–2020 között, majd 2018 után a Magyar Falu Programot.¹⁹ Ezen programok közös jellemzője, hogy alapvetően a központi kormányzati szemlélet, célok és törekvések hatották át a tervezést, esetenként akár kimondott választáspolitikai motivációk mentén (pl. a Modern Városok Program keretében tartott miniszterelnöki látogatások egyben választási kampányesemények is voltak 2018 tavaszán). Pest megyéből a Modern Városok Program Érd Megyei Jogú Város Önkormányzatát érintette.²⁰

A Magyar Falu Program (Szabó, 2019) keretében kistelepülések (jogállásukat tekintve döntően községek, de apróvárosok is részesültek a forrásokból) a rendkívül célzott támogatások különböző alprogramokra épültek, mint a Falusi CSOK, a Falusi útalap, a Falusi Civil Alap, Kisbaltok támogatása és a Vállalkozás újraindítása – természetesen voltak olyan támogatások, amelyek a Magyar Falu Programból finanszírozódtak, és kifejezetten Pest megyei, akár az agglomerációban található kistelepüléseknek szóltak.²¹

Fontos Budapestet érintő intézményi döntés volt a Kormány részéről még 2018-ban, hogy egy kormányhatározattal²² létrehozták a Magyar Kormány és a Fővárosi Önkormányzat delegáltjaiból álló Fővárosi Közfejlesztések Tanácsát (FKT), amely fórum a budapesti fejlesztéspolitika és a kiemelt fővárosi közösségi fejlesztésekhez kapcsolódó javaslattevő, kezdeményező, döntéselőkészítő és koordináló feladatokat kapott, elnöke a kormányfő,

társelnöke a főpolgármester lett. Viszont a kormányhatározat kizárólag a fővárosra vonatkozik, az agglomerációt semmilyen mértékben nem érinti. Igazán 2019-ben kap az FKT jelentőséget, amikor a Kormánnyal szembenálló politikai erők szereznek többséget Budapesten az őszi önkormányzati választásokon.

A fővárosi agglomerációt érintő szakigazgatási változások 2010 után

A 2010 utáni alkotmányozás és a közfeladatellátás rendszerének átfogó átalakítása – az önkormányzati feladat- és intézményrendszer szűkítése és a finanszírozás, gazdálkodási szabályok átalakítása; az állam s vele a központi kormányzat szerepének, felelősségének felértékelése (állami intézményfenntartók létrehozása, a területi államigazgatás reformja és ezzel párhuzamosan az önkormányzati hatósági feladatok csökkentése) az ország minden önkormányzatát érintette, így a fővárost, annak kerületeit és az agglomerációban található településeket. Az eleve kiterjedt – és nem egyszer a hatásait tekintve a központi régión jóval túlmutató – intézményrendszerrel bíró budapesti várostérségben az intézmények átvétele is sokkal látványosabb volt, mint az ország más részein. A közoktatási intézményhálózat (általános iskolák, gimnáziumok, szakképző iskolák) mellett a főváros, Pest megye, illetve agglomerációs városok fenntartásában lévő kórházak és járóbeteg szakrendelők,²³ szociális és kulturális intézmények kerültek át az államhoz – az ezeket megalapozó jogszabályi változások döntően a 2010–2014 közötti parlamenti és kormányzati ciklusban történtek. Általában érintette az önkormányzatokat – így a fővárost, a budapesti kerületeket és az agglomerációs településeket –, hogy a közüzemi szolgáltatások (hulladékgazdálkodás, kéményseprés, ivóvízellátás, szennyvízkezelés, távhőszolgáltatás) terén szintén növekedett az állam szerepvállalása, a helyi önkormányzatok jellemzően a közszolgáltatást biztosító szerződéseket megkötését végzik, de a szolgáltatási díjak megállapítása az önkormányzati szférából az államhoz került.²⁴

Több körben történt meg az önkormányzatok építésügyi hatósági feladatainak a leépítése – átadása állami hivataloknak. Előbb 2016-ban megszüntették a 300 négyzetméter alatti alapterületű új építésű lakások esetében a hatósági engedélyezést, mindössze csak egy bejelentéskötelezettség maradt az építetők számára az elsőfokú építésügyi hatóságok irányába, amely hatáskört sokáig a kijelölt önkormányzati jegyzők gyakorolták (országosan 197 kijelölt önkormányzat volt hatóságként kijelölve). Maga az építésügyi hatósági engedélyezés feladata 2020-tól került át a megyei és fővárosi kormányhivatalokhoz. Ezzel szinte teljesen elveszítették a kontrollt az önkormányzatok a területükön történő építkezések felett, ugyanis a kormányhivataloknak semmiféle tájékoztatási kötelezettsége nincs az építési bejelentések és kiadott hatósági engedélyekről az érintett önkormányzatok irányába. Gyakorta hallott önkormányzati (jegyzői) panasz, hogy az önkormányzati hivatalok alig – és akkor is csak későn – vagy egyáltalán nem értesülnek a területükön megindult, akár már lezajlott lakóingatlan-építkezésekről. Gyakorlatilag az önkormányzatok által működtetett közterületfelügyelvek – már ahol vannak – figyelik az utcákat és vele az új építkezéseket és jelzik a fejleményeket az önkormányzati hivataloknak. Az építésügyi feladat-, hatáskörök átalakítása érdemben jelentősen megkönnyítette az építetők dolgát, ez különösen

látványos a főváros környéki agglomerációs településeken, ahol immár évtizedek óta folyamatos a lakossági expanzió és új betelepülések – az új államosított, de a gyakorlatban alapvetően nem a közérdeket, hanem sokkal inkább az építőipari piaci érdekeket kiszolgáló vállalkozóbarát gyakorlat révén a lakóövezetek sokszor szabálytalan, kontroll nélküli burjánzását eredményezték a Budapest környéki településeken. Ráadásul szinte folyamatosan változnak a részletszabályok, ami növeli az önkormányzatok kiszolgáltatottságát.²⁵ Az önkormányzatok számára a saját településkéjük védelmére már csak a településképi rendelet, s vele a településképi arculati kézikönyv, illetve a Helyi építési szabályzat (HÉSZ) maradt, mint önálló szabályozási eszköz. Bizonyos agglomerációs önkormányzatok²⁶ ezért elkezdték szigorítani a HÉSZ-t, például azzal, hogy a duplájára növelték a két- vagy többlakásos társasház építésénél meghatározott építhető telkek nagyságát. Két módon van lehetőség a HÉSZ-ben adminisztratív módon korlátozni a társasházépítkezéseket: az egyik, hogy szűkítik a telkenként építhető lakásszámot; a másik, hogy megnövelik a kialakítható új telkek minimális méretét.

Szintén építéshatósági kérdés, ami az országos átlagnál jobban érinti a sűrűbben lakott térségeket, településeket – így a főváros és környékét – a 2012-ben bevezetett ún. plázastop, amely keretében a 400 nm feletti boltok, kereskedelmi egységek engedélyezési hatáskörei kerültek át az önkormányzatoktól minisztériumi szintre (akkor a Nemzetgazdasági Minisztériumot vezető miniszter, de évek óta már ezt a hatáskört országosan a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője gyakorolja).²⁷

A plázastop Budapest környékén ott jelenthet problémát, ahol a nagymértékű betelepüléssel teljesen önálló új településrészek – általában lakóparki formában – alakultak ki, és a lokális kereskedelemben nagyon hiányoznak a közepes méretű kereskedelmi egységek, diszkontláncok. Ilyenkor az ott lakók kénytelenek autóba ülni és akár több kilométert vezetni, hogy bevásárolhassanak.

Önkormányzati kísérletek az integrált várostérségi fellépésre 2010 után

2010 után az egységes budapesti várostérségi intézményi kezdeményezések (BAFT, BKSZ) megálltak, helyette a fejlesztéspolitika, valamint a közszolgáltatások esetében a központi kormányzat pozícióinak megerősítése vált dominánssá. Ez azonban nem jelenti azt, hogy teljesen eltűnt volna az igény az integrált közpolitikai megoldások iránt a fővárosi várostérségben. 2011. júniusban hozták létre a budapesti agglomeráció délkeleti szektorában található Gyál városában 17 Budapest környéki szuburbán település részvételével a Fővárosi Agglomerációs Önkormányzati Társulást (FAÖT) – mint önkéntes önkormányzati társulást. Az alapító önkormányzatok a FAÖT számára széles ágazati feladatkörben (közlekedés, közbiztonság, gazdaságfejlesztés, környezet- és természetvédelem etc.) fogalmaztak meg együttműködési célokat, mégis a résztvevő települési önkormányzatok viszonylag kis száma, a társulás önkéntes jellege, valamint Budapest távolmaradása miatt korlátozott cselekvési keret és működési hatékonyság is jellemző a FAÖT-re.²⁸

2010 után a Tarlós István vezette Fővárosi Önkormányzat – igazodva az Orbán-kormányokhoz – láthatóan visszafogottabb volt az agglomeráció egészét érintő integrációs elkép-

zelések iránt, de a korszak fővárosi dokumentumaiban ennek ellenére mégis megjelent az integrációs tematika: így a 2013-ban elfogadott *Budapest 2030 Hosszú távú városfejlesztési koncepció* elsődlegesen Pest megyét említi, mint térségi együttműködési partnert. Ugyanakkor nagytérségi együttműködési korrelációban a Pest megyével érintkező összes szomszédos megye (Fejér, Komárom-Esztergom, Heves, Jász-Nagykún, Bács-Kiskun, Nógrád), illetve az ott található megyei jogú városok is nevesítésre kerültek. Városkörnyéki tekintetben pedig egy teljesen megújított Budapest–Pest megye koordinációs mechanizmusrendszer szükségességét, mely részeként a Budapesti Agglomeráció határainak újratervezését vetették fel (Budapest 2030, 2013, 80–87.).

Érdeemes még megemlíteni önkormányzati agglomerációs kezdeményezésként a Gémesi György (Gödöllő polgármestere 1990-től) vezette Magyar Önkormányzati Szövetség keretében 2021 végén megalakult agglomerációs tagozatot, amely a megalakulása óta több nyilvános ülést tartott.²⁹ A MÖSZ agglomerációs tagozatában jobbra olyan ellenzéki vagy független vezetésű önkormányzatok találhatók, mint Érd, Szentendre, Csömör, de a Karácsony Gergely vezette (immáron a MÖSZ tagjaként) Fővárosi Önkormányzat is képviselteti magát a tagozat ülésein.

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY ÉS A 2022-ES ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK

A Fidesz-KDNP pártszövetség 2010 óta folyamatos jelleggel kétharmados alkotmányozó országgyűlési többséget szerez a parlamenti választásokon. Ráadásul a kormánypártok megrendítő vereséget mértek az ellenzékre a 2010-es és 2014-es helyi önkormányzati választásokon is. Ez rendkívül széles közjogi-, közpolitikai beavatkozási és átalakítási lehetőségeket teremtett a Kormány számára a helyi önkormányzati szektorban – ez biztosította az alapot ahhoz, hogy lényegi önkormányzati ellenállás nélkül alakítsa át a Kormány a helyi közigazgatás világát, megújítva ezzel az önkormányzati hatásköri rendszert (Mötv. elfogadása), konszolidálva a helyhatóságok adósságállományát és újra szervezve a területi államigazgatást.³⁰ A viszonylag homogén országos és helyi hatalmi politikai szintéren azonban érdemi változásokat eredményezett a 2019. októberi önkormányzati választások: Budapest 9 év után visszaszerezte a Fővárosi Önkormányzat (a korábbi zuglói Párbeszédos polgármester mint az ellenzék egységes jelöltje, Karácsony Gergely lett az új főpolgármester a Fidesz-KDNP által támogatott, 2010–2019 között hivatalban lévő Tarlós István ellenében), valamint a fővárosi kerületek túlnyomó többségének irányítását az időközben jelentősen átalakult politikai baloldal.³¹ Ez szinte azonnal megnyitott egy politikai alapú törésvonalat a Kormány és Budapest új vezetése között. Hasonlóan a fővároshoz az ellenzék jelentős pozíciókat szerzett a vidéki városokban: 9 megyei jogú város került ellenzéki kézre, továbbá számos hazai viszonylatban kis és közepes város veszett el a kormánypártok számára. A budapesti agglomerációban így került 2019-ben ellenzéki vagy független irányítás alá a 2006-ban megyei jogú városi rangot kapott Érd, valamint Szigetszentmiklós, Vác, Szentendre, illetve maradt nem kormányzati kézben Gödöllő vagy Budaörs.

A 2019-ben (különösen Budapest és környékén) radikálisan megváltozott politikai környezetben érte az országot 2020. márciusban a koronavírus-járvány, s vele a Kormány által elrendelt alkotmányos veszélyhelyzet. A 2019-ben kezdődött önkormányzati ciklusban a nyilvánvaló politikai törésvonalak és feszültségek mellett egymást érik a különböző válságok és komplex krízissituációk, előbb a több hullámban is támadó Covid-19 koronavírus-járvány (2020–2022), majd a 2022. február végén kirobbant orosz-ukrán háborúnak is köszönhető európai kiterjedésű gazdasági válság (egekbe szökő energiaárak, emelkedő infláció stb.) állítja roppant kihívások elé a különböző állami, önkormányzati, gazdasági és lakossági szereplőket. Időközben sor került a 2022-es tavaszi országgyűlési választásokra, így egy rendkívül sűrű és mozgalmas időszakon vagyunk túl. A következőkben számba vesszük az elmúlt évek kríziseinek, és a 2022-es választási kampány hatásait Budapest és az agglomeráció vonatkozásában.

A Covid-19 koronavírus-járvány hatása a főváros és agglomerációja tekintetében

A Covid-19 koronavírus világjárvány fenekestül felforgatta a kontinensek, országok és települések (kiemelten a nagyvárosi térségek életét). A pandémia jellegéből fakadóan először leginkább Budapesten kúsztak felfelé a fertőzöttségi és megbetegedési adatok. A járványidőszakban az Európai Unió sok más országához hasonlóan hazánkban is különleges jogrend érvényesült, meghozzá az ún. veszélyhelyzet. Az Alaptörvény 53. cikk (2) pontja szerint „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől elérthet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. A Kormány 2020. március 11-én az egész ország területére alkotmányos veszélyhelyzetet hirdetett ki a 40/2020. (III. 11.) Korm.rendelettel, amit a későbbiekben több alkalommal folyamatosan meghosszabbított és a mai napig hatályban van. A katasztrófavédelemlről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Kat.) az egyéb eredetű veszélyforrások között nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárványt vagy járványveszélyt, valamint állatjárványt”.³²

A pandémia hatására elrendelt alkotmányos veszélyhelyzet, valamint a kormánypárti többség által megszavazott ún. „felhatalmazási törvény” (2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről) európai összehasonlításban is kiemelkedő közjogi cselekvési mozgásteret biztosított a Magyar Kormány számára. A 2020. tavaszi-nyári veszélyhelyzet időszakában több olyan kormányzati döntés született rendeleti formában, amelyek közvetlen hatással voltak a helyi önkormányzatok működésére – ezek közül több azonnali közvetlen megszorítást és bevételkiesést jelentett az önkormányzatok számára (helyi adók felfüggesztése, kivetési tilalma vagy átcsoportosítása; önkormányzati díjtételek elengedése). Ezek közül különösen a gépjárműadó „államosítása”, illetve a helyi iparűzési adót (HIPA) érintő³³ korlátozó intézkedések érintették hátrányosan a településeket. A HIPA kiesése miatt a Kormány kompenzálta a településeket a 2021. és 2022. évben: 2021-ben a 4/2021. (I. 14.) Korm.rendelet, 2022-ben a 61/2022. (II. 28.) Korm.rendelet által. A 25 ezer főnél kisebb lakosságú települések teljes kompenzációt kaptak, ez mintegy 3100 magyarországi

települést érintett. A 25 ezer lakosnál népesebb mintegy 70 önkormányzat (megyei jogú városok és néhány vidéki városok; Fővárosi Önkormányzat; fővárosi kerületi önkormányzatok) esetében a kormányzati kompenzáció csak részleges volt.

Közvetlenül a budapesti agglomeráció egyik települése, Göd városa jelentette az aporópót az ún. különleges gazdasági övezet jogintézményi megteremtéséhez, ennek alapja eredetileg a 2020. tavaszi válsághelyzetben meghozott 135/2020. (IV. 17.) Korm.rendelet³⁴ volt, amely ideiglenes jelleggel lehetővé tette, hogy a 100 milliárd Ft feletti költségigényű új beruházás vagy már meglévő bővítésének megvalósításául szolgáló helyszínt a Kormány rendelettel különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja azzal a következménnyel, hogy a döntéssel nemcsak a beruházás helyszínéhez kapcsolódó önkormányzati közfeladatokat, de az azok ellátását szolgáló közterület, közpark, közút tulajdonjogát az illetékes megyei önkormányzat szerzi meg. Ez szolgáltatta a jogalapot az ún. lex Göd elfogadásához – itt a városban megtelepült dél-koreai Samsung cég óriási méretű elektromos akkumulátorgyára jelenti az eredeti okot.³⁵ Ez a kormányrendelet vált később az alapjává a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvénynek, ami bizonyos pontokon lényegi változásokat is jelentett az alapul szolgáló kormányrendelethez képest (Zongor, 2020).³⁶ Ezt követően a 294/2020. (VI. 18.) Korm.rendelet ismételt és immár végleges jelleggel kijelölte Göd közigazgatási területén az érintett területre a különleges gazdasági övezetet, s vele a megyei önkormányzat joghatóságát. A különleges gazdasági övezet létrehozása az ellenzéki irányítású Göd esetében több mint 1 milliárd Ft-os HIPA adóbevételkiesést eredményez évente, ami közvetlenül a Pest megyei önkormányzatnál landol. Azóta még két másik esetben történt hasonló folyamat és született döntés különleges gazdasági övezetek létrehozásáról előbb Mosonmagyaróvár térségében, majd Fejér megyében, Dunaujváros térségében,³⁷ de kétségtelen, hogy Göd és a Samsung gyár jelentette a folyamat gyújtópontját.

A járvány elleni védekezésben sokat vitatott kérdés volt a központi kormányzati és az önkormányzati szereplők részvétele, valamint a költségekhez történő hozzájárulás mértéke. A védekezés elsődleges szintjét a központi kormányzati programok és intézkedések jelentették – pl. járványvédelmi alap; munkahely- és gazdaságvédelmi akciótervek, kiemelten az ún. Kurzarbeit-rendelet.³⁸ Ezeket egészítették ki a települési önkormányzatok saját erőfeszítései. Jó néhány – jellemzően ellenzéki vezetésű – önkormányzat, polgármester sérelmezte, hogy amíg a saját forrásaikból elmondásuk szerint „rendkívüli erőfeszítéseket” tettek (pl. önkéntesek toborzása; arcmaszok és egyéb egészségügyi eszközök beszerzése; önkormányzati forrásból finanszírozott lakossági tesztek; rendkívüli krízistámogatások a munkájukat elvesztő helyi lakosok számára), addig kénytelenek jelentős arányú kormányzati elvonást elszenvedniük – helyi adók felfüggesztése, átirányítása központi szintre; önkormányzati díjak felfüggesztése. A második és harmadik hullám során további járványkezeléssel kapcsolatos vitás kérdések nyíltak meg a Kormány és a települések között, így például a kijárási tilalom elrendelésének hatásköre (Szabó – Horváth, 2021).

Korábban már esett szó arról, hogy 2019 őszén a megelőző két önkormányzati ciklushoz képest radikálisan megváltozott Budapest politikai térképe. Az elmúlt közel négy év során számos barátságtalan lépés, nyilatkozat történt oda-vissza a Kormány és a Fővárosi Önkormányzat között, bár az első „ütések” láthatóan a kormányzat irányából érkeztek. Radikálisan megemelték Budapest által fizetendő szolidaritási hozzájárulást; megszüntették

a fővárosi cégek év végi iparüzési adó feltöltési kötelezettségét; késleltették a budapesti közlekedéshez kapcsolódó állami normatíva kifizetését; megtörtént az ún. diákváros projekt kormányzati „elkaszálása” a kínai Fudan Egyetem budapesti megvalósítása érdekében. Hasonlóan vitás kérdés volt a települési szintű Covid-os esetszámok nyilvánosságra hozatala: polgármesterek nyilvánosan kérték az illetékes kormányzati szervektől ezeket, miközben a Kormány folyamatosan hátrította a kérdést, a polémiára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) állásfoglalása tett pontot 2021. novemberben, miszerint a települési fertőzőtségi adatok ismerete közérdek és a helyi védekezés megszervezéséhez alapvető fontosságú.

Feszültséget okozott, hogy a Kormány esetenként a kivárára játszva az önkormányzatokra tolta, hogy országos tilalom vagy kötelezettség hiányában előbb lépjenek meg bizonyos védelmi intézkedéseket, így a Fővárosi Önkormányzat a kormányzati döntést megelőzően vezette be ismételten a beltéri maszkhasználatot 2021. november 1-el, mintegy 3 héttel megelőzve a hasonló tartalmú kormányzati döntést.³⁹ Szintén tekinthető akár barátságatlan lépésnek, hogy a Kormány által 2021 őszén kiosztott költségvetési átcsoportosításokból származó 14,7 milliárd Ft fejlesztési, felújítási támogatásokból kizárólag kormánypárti irányítású kerületek részesültek.⁴⁰ Hasonló konfliktus szituáció volt 2020-ban a Főváros által fenntartott Pesti úti idők otthonában történt Covid-os fertőzésekből fakadó halálesetekhez kapcsolódó kormányhivatali vizsgálat, vagy 2021-ben a józsefvárosi kerületi parkolási módosítás miatti jogvita.⁴¹ Ugyanakkor ebben a Budapest–Kormány csörtében a főváros sem maradt adós, a politikai nyomásgyakorlás érdekében hónapokig lebegtetette a 2023-ra tervezett budapesti atlétikai világbajnokság támogatását, ami alapfeltétel a rendezéshez.⁴²

A járvány alatt bevezetett megszorító, elvonó központi kormányzati, parlamenti döntésekkel szemben az agglomerációs települések is többször tiltakozásuknak adtak hangot – köztük legélesebben nem meglepő módon ellenzéki polgármesterek, így a budaörsi Wittinghoff Tamás,⁴³ a gödöllői Gémesi György vagy az érdi polgármesteri posztot 2019 őszén megszerző Csózik László.

A 2022-es országgyűlési választások fővárosi agglomerációs vonatkozásai

A Fidesz-KDNP a 2022-es országgyűlési választási kampányban döntően a „tartsuk az eddigi irányt” elvre alapozva nem hirdetett semmi radikálisan új irányt, célt a főváros és agglomerációja kérdéskörben, így jobbára a BFK-n keresztül kommunikált elsősorban a jövőbeni várostérségi közlekedésfejlesztésekről (pl. elővárosi vasúthálózat). Az egységes ellenzék (MSZP/Párbeszéd-Jobbik-DK-LMP-Momentum-Mindenki Magyarországa Mozgalom) esetében már komolyabb koncepcionális ígéretek kerültek elő a kampányban, így kormányváltás esetén a BFK-nak a Fővárosi Önkormányzat, a kerületek, illetve az agglomerációs önkormányzatok közös felügyelete alá helyezése. Szakpolitikai szempontból az építéshatósági hatásköröknek (a jegyzőknek való hatáskör-visszatelepítés révén), illetve az iskolák önkormányzati fenntartásba való visszaadása volt a legfontosabb ellenzéki üzenet.⁴⁴

Még a pandémia alatt, 2021-ben született meg a Fővárosi Önkormányzat azon döntése, miszerint Budapesten a 14 éven aluliak számára ingyenessé tették a tömegközlekedést a Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) járatain – ráadásul a Főváros ezt a döntést nem kizárólag a járványra, hanem a közösségi közlekedés minél szélesebb igénybevételére hivatkozva hozta meg.⁴⁵ A 2022-es országgyűlési választási kampány során született olyan ellenzéki javaslat, ami a 14 éven aluliak közösségi közlekedési díjmentességét kiterjesztette volna a teljes fővárosi agglomerációra: a Dunakeszi központú, Pest megye 5. számú országos egyéni választókerületben induló egységes ellenzéki jelölt Dorosz Dávid javasolta 2021. szeptemberben, hogy Pest megyében a 14 évnél fiatalabbak ingyen utazhassanak a buszokon, vonatokon és a HÉV-járatokon,⁴⁶ de a javaslat végül megmaradt ötletszinten.

A 2022-es tavaszi országgyűlési választásokon a Fidesz-KDNP pártszövetség és Orbán Viktor miniszterelnök ismét kétharmados győzelmet aratott. Ez több fontos, az önkormányzatiságot és vele a fővárosi agglomerációt érintő kérdést eldöntött. Így az iskolák maradtak állami fenntartásban és az ellenzék egyéb kampányígéretei is „elszálltak” a választási vereség és Orbán Viktor újabb kormányalakítása okán. Ugyanakkor látni kell, hogy Budapest és az ország többi része közötti választói támogatottsági különbségek sosem voltak ennyire széttartóak. Az országgyűlési választási törvény⁴⁷ alapján a Budapesten megszerezhető 18 egyéni országgyűlési mandátumból 17-et szerzett meg az ellenzék és csupán egyet a Fidesz-KDNP (Dunai Mónika, Budapest 14. sz. oevk., XVII. kerület). Ezzel szemben Pest megye mind a 12 egyéni mandátuma ismét a kormánypártokhoz került, ami azért is volt súlyos pofon az ellenzéknek, mivel 2019-ben jelentős áttörést értek el számos agglomerációs településen.

A 2022-es országgyűlési választások óta eltelt időszak

Érdeemes összegezni a 2022-es országgyűlési választás óta eltelt egy év történéseit, az ötödik Orbán-kormány megalakulásával és az új kormányzati struktúra kialakításával a fókuszban. Önálló minisztériumot kapott az építésügy, négy év után a Kormányba visszatérő Lázár János mint építési és beruházási miniszter lett a különböző közlekedési infrastrukturális fejlesztések első számú felelőse. Ismét miniszter lett Navracsics Tibor, aki mint tárca nélküli miniszter felel a területfejlesztésért. A fővárosi agglomeráció kapcsán fontos kormányzati változás, hogy az ötödik Orbán-kormány megalakulásával megszűnt Fürjes Balázs Budapest és az agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkári megbízatása, Fürjes a Gulyás Gergely vezette Miniszterelnökség miniszterhelyettese és egyben parlamenti államtitkára lett.⁴⁸ Ezzel párhuzamosan Vitézy Dávid – a BFK korábbi vezérigazgatója – a Palkovics László vezetésével működő Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) közlekedési államtitkára lett a Kormány 2022. tavaszi megalakulásakor. Majd az orosz-ukrán háború miatti energiaválság következtében 2022 végén átalakították a kormányzati struktúrát: távozott a kabinetből Palkovics László, ezzel megszűnt az ITM, létrejött egy kizárólag az energiaügyekre specializálódott Energiaügyi Minisztérium Lantos Csaba vezetésével. A közlekedési ügyek a megszűnő ITM-ből pedig átkerültek a Lázár János vezette tárcához, aminek ezért az elnevezése Építési és Beruházási Minisztériumról 2022. decem-

ber 1-el Építési és Közlekedési Minisztériumra (ÉKM) módosult. Vitézy szintén nem tartotta meg államtitkári funkcióját, helyette Nagy Bálint a Fidesz-KDNP korábbi keszthelyi polgármestere és 2022-től a Zala megye 2. számú oevk. egyéni parlamenti képviselője lett az új közlekedési államtitkár. A Vitézy Dávid vezette Budapest Fejlesztési Központ átalakult és Nemzeti Közlekedési Központ (NKK) néven működik tovább új menedzsmenttel. A szervezet honlapján látható, hogy habár vidéki közlekedési projektek, stratégiák is bekerültek az NKK portfóliójába, továbbra is hangsúlyos a főváros és térségének ügyei (elővárosi vasúthálózat-fejlesztés, HÉV-vonalak korszerűsítése, fővárosi villamos fejlesztések, egyéb városfejlesztési projektek – pl. a Galvani híd mint új Duna híd, Rákosrendező, a Liszt Ferenc Repülőtér közúti megközelítésének a fejlesztése).⁴⁹ Láthatóan a kormányzati elképzelések grandiózusak, viszont a rövidtávú megvalósítási folyamatok több mint kétségessé váltak az energiaválság miatt. Egy ellenzéki parlamenti interpellációra adott államtitkári válasz⁵⁰ tartalmazza a felfüggesztésre, elhalasztásra, időbeli átütemezésre kerülő állami beruházások (közúti, energetikai fejlesztések; intézményi korszerűsítések, települési rekonstrukciók) listáját – ezek közül jó néhány érinti a budapesti agglomerációt – pl. Páty-Telki bekötő út, Budapest-Taksony út felújítása, Monori szakrendelő, új iskolaberuházások elhalasztása Dunaharasztn, Kistarcsán, Csömörön; új sportcsarnok Maglódon).

Területfejlesztési kérdésben kiemelkedően fontos történéis, hogy több mint egy évtized után ismét létrehozták a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. A BAFT reaktíválása mindenképpen meglepő történéis, ismerve az előzményeket. A júliusi országgyűlési döntést követően a BAFT 2022. szeptemberben alakult meg ismét két társelnökkel, az egyik Szabó István a Pest Megyei Önkormányzat Fidesz-KDNP-s közgyűlési elnöke, a másik pedig Láng Zsolt (2010–2019 között Budapest II. kerület polgármestere) a Közép-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos lett. Bekerült a BAFT tagjai közé kormányzati-minisztériumi delegáltak mellett Karácsony Gergely főpolgármester és Tóth József (MSZP) XIII. kerületi polgármester, valamint Csózik László Érd Megyei Jogú Város ellenzéki polgármestere. Az új BAFT első ülésén elfogadták a fórum ügyrendjét, megválasztották a társelnököket – ugyanakkor nincs a BAFT-nak önálló honlapja, és érdemi információt (pl. az ügyrend) alig-alig találani a világhálón. A következő évek fontos kiemelkedő agglomerációs közpolitikai kérdése lesz, hogy a BAFT milyen hatáskokkal és eredménnyel tud majd működni, mennyire lesz valódi partnere a Kormánynak, illetve miként tud majd hozzájárulni a maga módján a fővárosi agglomeráció egyre terebélyesedő közpolitikai konfliktuskonténeréhez.

A BAFT mellett érdemes kitérni a kiemelt fővárosi fejlesztések koordinációjára még 2018-ban létrehozott Fővárosi Közfejlesztések Tanácsra (FKT), ami 2018–2021 között rendszeres jelleggel működött, így a 2019-es önkormányzati választásokat követően is. Viszont 2022-re láthatóan „takarékra lett téve” az FKT, így felmerül a kérdés, hogy van-e valós értelme a BAFT és az FKT párhuzamos működtetésének, és nem volna-e értelme az FKT-t beolvasztani a BAFT-ba, ezzel is hangsúlyozva a teljes fővárosi várostérség – mint önálló nagyvárosi térség – funkcionális egységét.

Szakpolitikai szempontból említésre méltó, hogy a Lázár János vezette Építési és Közlekedési Minisztérium 2023. március elején tette nyilvánossá a magyar építészetről szóló kerettörvény koncepcióját, aminek elfogadása a Kormány 2023. tavaszi jogalkotási programjának a része. A kerettörvénytervezet önmagába integrálna több jelenleg még önálló

törvényi jogszabályt, így többek között az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (Étv.), a 2016. évi LXXIV. ún. Településképi törvényt vagy a műemlékvédelmi törvényt.⁵¹ A tervezet érdemben kevésbé változtatna az önkormányzatok jelenlegi építéshatósági jogkörein, ugyanakkor vannak kétségkívül új elemek. Így például a HÉSZ és a településképi rendelet összevonása; a HÉSZ módosítási határidők lerövidítése; a kötelező helyi építészeti tervtanácsok létrehozatala 2025-re a fővárosi kerületekben, illetve minden járásszékhely városban. 2025-től valamennyi városi jogállású településen települési főépítész alkalmazása volna kötelező; a vármegyei területrendezési terveket és vármegyei területi főépítési pozíciókat 2027-ig megszüntetnék. A fővárosi agglomerációra nézve azt tartalmazza a kerettörvény-tervezet, hogy felsorolja az érintett településeken majdan elfogandó HÉSZ-ek tartalmi elemeit, illetve, hogy szemben a megszüntetésre javasolt vármegyei területrendezési tervekkel, megmarad a két speciális kiemelt térségi területrendezési terv: Budapesti Agglomeráció; Balaton Kiemelt Üdülőkörzet. Fontos jövőbeli kérdés, hogy a tervezett jogszabályi változások révén hogyan és milyen irányban alakul az önkormányzatok szabályozási kontrollja és eszközrendszere, ugyanis a lakossági expanzió nyilvánvalóan káros hatásai mellett még mindig kimutatható érdekeltség önkormányzati részről a további népességnövekedésre – főleg az újonnan betelepülők által fizetendő helyi adók miatt.

Habár jelen tanulmánynak hangsúlyozottan nem szándéka a pártpolitikai háttér szétszalazása és komplex felvázolása, egy gondolat erejéig mégis szükséges kitérni erre a dimenzióra. Az ellenzék⁵² az egységes indulás (közös lista és közös egyéni jelöltek) ellenére még a megelőző választásokhoz képest is nagyobb mértékű vereséget szenvedett a Fidesz-KDNP-vel szemben. Ennek okairól (az orosz-ukrán háború hatása a kampányra; az ellenzék vélt, vagy valós politikai hibái; a rendkívül hatékony kormánypárti választási mozgósítás stb.) szintén sokan, sokfelét leírtak és mondtak, ennek boncolgatása szintén nem feladatunk. Ugyanakkor a politikai hatása az elmúlt háromnegyed év időközi önkormányzati választási eredményein⁵³ és az ellenzéki politikai térfélen beindult mozgásokon mérhető. Az időközi önkormányzati választások eredményei nyomasztó kormánypárti főlnyit jeleznek országosan, így Budapest és térségében is: alig-alig találni ellenzéki sikert (pl. Budapest II. kerületében és Újpesten). Olyan 2019-ben ellenzéki fellegrárrá vált önkormányzatokban tudott győzni a Fidesz-KDNP, mint Budapest VIII. kerület, Zugló, vagy Óbuda-Békásmegyér. Az I. kerületben bekövetkezett, hogy az ellenzéki polgármester, V. Naszály Márta elveszítette a testületi többségét egy időközi választás elvesztésével, valamint Jobbikos képviselőknek a kerületet addig irányító koalícióból történő kilépésével. A másik látható változás az ellenzéki térfélen elindult átrendeződés, ami Budapesten a leginkább nyilvánvaló, bár ez a folyamat gyakorlatilag 2020 óta tart: a közvélemény-kutatások szerint legerősebb ellenzéki pártnak számító Demokratikus Koalícióba egyre-másra lépnek át más ellenzéki pártokhoz tartozó polgármesterek, alpolgármesterek, képviselők.⁵⁴ Jelenleg a fővárosi ellenzéki politikai erőter talán legfontosabb kérdése a Gyurcsány Ferenc vezette Demokratikus Koalíció és Karácsony Gergely főpolgármester közötti jövőbeli viszony alakulása. Ráadásul a 2024-es önkormányzati választásokat a Kormány – az Országgyűlés döntésén keresztül – előbbre hozta egy fél évvel az Európai Parlamenti választásokkal ugyanazon napra, ez szintén jelentős kihívást jelent a jelenleg erősen töredezett politikai ellenzék számára.

Összességében jelenleg⁵⁵ több politikai bizonytalansági tényező is kétségessé teszi a teljes fővárosi agglomerációs várostérség jövőjét – a BAF T ismételt létrehozása mindenképpen

üdvözlendő, ugyanakkor láthatóan ismét a fejlesztéspolitikán van a szinte kizárólagos fókusz, miközben a közvetlen feladatellátás és a közszolgáltatások működtetése terén is egyre látványosabbak a diszfunkciók és zavarok.

JEGYZETEK

- 1 Dövényi, 1996–2000.
- 2 Erre jó példa Budaörs, Szigetszentmiklós vagy Halásztelek.
- 3 Dezurbanizáció, amikor az agglomeráció egyes központi szerepet betöltő településein jelentős belső urbanizációs fejlődési folyamatok valósulnak meg – a dezurbanizáció a szuburbanizációt követő városfejlődési szakasz.
- 4 Az akkor már egy sokkal inkább integrált tanácsrendszer (kb. 1700 helyi tanács 1990 nyarán) egy dezintegrált („egy település egy önkormányzat”) modell váltotta fel 1990 végén, amikor az első demokratikus helyi önkormányzati választások révén létrejöttek a települési önkormányzatok.
- 5 Hasonló jellegű intézmények jó néhány európai nagyvárosban már működtek a 19. században – pl. a *Metropolitan Board of Works (MBW)*, mint a nagy-londoni közmunkatanács.
- 6 A BAFT mellett ilyen kiemelt térségi területfejlesztési tanács volt a Balaton Fejlesztési Tanács; majd a 2000-es években a törvény adta lehetőségek szerint létrejöttek saját kezdeményezésre hasonló térségi tanácsok, mint a Tisza-tó Térségi Fejlesztési Tanács.
- 7 2021-ben fontos változást történt, amikor az Európai Bizottság jóváhagyta a Magyar Kormány által benyújtott Magyarország 2022–2027 regionális támogatási térképét, ami fejlesztéspolitikai szempontból leválasztotta Budapestről Pest megyét, így annak települései, gazdasági szereplői 2022-től jogosulttá válnak a konvergenciaregiók (mint az összes hazai vidéki NUTS2 régió) számára szóló támogatási programokra. Bővebben lásd <https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>.
- 8 A politikai legitimitációját tekintve rendkívül meggengült Gyurcsány Ferencet konstruktív bizalmatlanság révén váltotta a Bajnai Gordon vezette válságkabinet, amelyre az alig egyéves működése alatt jobbra csak egy radikális kormányzati válságkezelő programcsomag végrehajtása maradt.
- 9 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- 10 A 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény 2012. január 1-el lépett hatályba.
- 11 Ez összehasonlíthatatlanul gyengébb intézményi pozíciókat biztosított, mint korábban a regionális fejlesztési tanácsok esetében.
- 12 Fürjes Balázs, elérhető: <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/furjes-balazs>.
- 13 Tarlós István 27 nagyprojektet készít elő, elérhető: <https://budapest.hu/Lapok/Tarlos-Istvan-27-nagyprojektet-keszit-elő-a-főváros.aspx>.
- 14 2004–2006 között országosan még csak egy regionális operatív program szolt a 7 statisztikai-tervezési régió számára.
- 15 A versenyképességi régiók közé sorolt Közép-magyarországi régió 2007–2013 között nem részesült csak az ún. konvergenciaregiók számára szóló ágazati operatív programokból – mint a TIOP és a GOP –, ugyanakkor az azokhoz hasonló prioritások beépültek a KMOP-ba.

- 16 Országos Kórházi Főigazgatóság, elérhető: <https://okfo.gov.hu/-/indul-az-egeszseges-budapest-program>; Az Egészséges Budapest program fejlesztései folyamatosak, elérhető: <https://kormany.hu/hirek/az-egeszseges-budapest-program-fejlesztesei-folyamatosak>; Akadozik az Egészséges Budapest Program, elérhető: <https://weborvos.hu/lapszemle/akadozik-az-egeszseges-budapest-program-273124>.
- 17 Ezek általában kormányhatározatok formájában landoltak a KKBK Nonprofit Zrt.-nél – pl. kiemelt nemzetközi sportesemények.
- 18 250/2016. (VIII.24.) Korm.rendelet a Modern Városok Program megvalósításáról.
- 19 1669/2018. (XII.10.) Korm.határozat.
- 20 Modern Városok Program, elérhető: <https://www.erd.hu/gazdasagfejlesztes/modernvarosok>.
- 21 A részleteket lásd a <https://magyarfaluprogram.hu/> oldalon!
- 22 1509/2018. (X.17.) Korm.határozat a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsáról.
- 23 Az önkormányzati fenntartású járóbeteg szakrendelők a kórházaktól alapvetően letérő jelleggel megmaradtak a településeknél, viszont egyes – főleg Pest megyei intézmények (Szigetszentmiklós, Nagykáta) átkerültek a frissen létrehozott állami intézményfenntartóhoz, a GYEMSZI-hez (aminek jogutódja előbb az ÁEEK, majd az OKFŐ lett).
- 24 A közüzemi ún. rezsidíjak alakulására pedig fontos hatással volt a 2012. decembertől bevezetett ún. kormányzati rezsiszökkenés.
- 25 Az építőipari cégeknek 2021. január 1-től lehetőségük van, hogy hatlakásos társasházat 1000 nm alapterületig egyszerű bejelentéssel is építhetnek.
- 26 Erre jó példa az egyébként kormánypárti vezetésű Zsámbék Város Önkormányzata a Budakeszi járásban.
- 27 Ma már a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatalt vezető főispán.
- 28 Bővebben a FAÖT hivatalos internetes oldalán: www.faoth.hu.
- 29 Magyar Önkormányzatok Szövetsége, elérhető: <https://moszlap.hu/hu/cikk/osszefogással-az-agglomeracioert>.
- 30 A területi államigazgatás új intézményi bástyái 2011-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok lettek, amit alulról a 2013. január 1-től működő járási és fővárosi kerületi hivatalok tettek teljessé.
- 31 Budapesten a 2019-es önkormányzati választásokon a Jobbik elhanyagolható pozíciókat szerzett.
- 32 A Kat. szerint az alkotmányos veszélyhelyzet típusai a következők: az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek; az ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek; egyéb eredetű veszélyek.
- 33 A 639/2020. (XII.22.) Korm.rendelet volt, ez az egyéni vállalkozók, illetve a kis- és középvállalkozások (kkv-szektor) esetében a felére csökkentette a 2020. évben meghatározott adó mértéket.
- 34 135/2020. (IV.17.) Korm.rendelet a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről.
- 35 136/2020. (IV.17.) Korm.rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről – amely veszélyhelyzetben hozott rendelet által kijelölt, eredetileg a város tulajdonában lévő, a Samsung gyár által érintett ingatlanokra a Pest Megyei Önkormányzat tulajdon – és ezzel helyi adóztatási jogát állapította meg.
- 36 A törvény levitte a beruházási értékhatárt 5 milliárd Ft-ra, másrészt a törvény hatálya alól kivette a főváros, valamint a megyei jogú városok területét.

- 37 44/2021. (III.5) Korm.rendelet a Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről. A362/2021. (VI.28) Korm.rendelet a Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezetről – ez közvetlenül Rácalmás, Kulcs, Adony és Iváncsa településeket érinti, viszont mivel a 2019 óta ellenzéki irányítású Dunaújváros megyei jogú városnak az említett településekkel (Iváncsa és Rácalmás) korábbról helyi adómegosztási megállapodása volt (a két település ipari parkjaiból származó helyi iparüzési adóbevételek 50%-a illetve Dunaújvárost), amit a különleges gazdasági övezet miatt felmondtak azok. Így leginkább a változásokkal Dunaújváros járt legrosszabbul.
- 38 105/2020. (IV.10.) Korm.rendelet a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásról.
- 39 <https://mfor.hu/cikkek/makro/karacsony-gergely-elrendelte-a-fovarosi-mozikban-szinhazakban-is-kotelezo-a-masz-k.html>; <https://kormany.hu/hirek/szombattol-zart-terekben-kotelezo-a-masz-k>.
- 40 1640/2021. (IX.21.) Korm.határozat.
- 41 Sarkadi, 2021; A kormány megbízott vitába szállt Karácsony Gergely állításával, elérhető: <https://infostart.hu/belfold/2020/05/06/200506-bel1-1540-kormanyhivatal-a-pesti-uti-otthonrol-int-sara-vm#>.
- 42 Mégsem emel vétőt a főváros az atlétika-vb ellen, elérhető: <https://infostart.hu/belfold/2021/11/30/megsem-emel-vetot-a-fovaros-az-atletikai-vb-ellen>.
- 43 Wittinghoff Tamás a 2022-es országgyűlési választási kampányban az egyesült ellenzék választási program önkormányzati fejezetét író szakértői csapat vezetője is volt, így nem meglepő módon a 2010 után hangoztatott, a kormányzat önkormányzati politikáját élesen kritizáló véleménye és javaslati visszacsengtek az ellenzék választási programjában (Cseke, 2022).
- 44 Cseke, 2022.
- 45 Minden 14 éven aluli, tanulói jogviszonnyal és érvényes diákigazolvánnyal rendelkező diák jogosult azon tanév augusztus 31-ig igénybe venni a mentességet, amikor betöltik a 14. életévüket. Lásd <https://bkk.hu/jegyek-es-berletek/14-even-aluliak-ingenyes-utazasa/>.
- 46 Ingyenes tömegközlekedést akar a 14 éven aluliak számára az agglomerációban, 2021, elérhető: <https://budapestkornyeke.hu/legyen-ingenyes-a-tomegkozlekedes-az-agglomeracio-ban-is-a-14-even-aluliaknak-dorosz-david-ujra-meglepo-bejelentest-tett/>.
- 47 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.
- 48 2023. március végi hír, hogy Fürjes Balázs távozik a Kormányból, a sajtóhírek szerint nemzetközi sportdiplomáciai (Nemzetközi Olimpiai Bizottság) karrier várja. Lásd <https://index.hu/belfold/2023/03/27/furjes-balazs-tavozik-a-kormanybol/>.
- 49 Nemzeti Közlekedési Központ, elérhető: <https://nkk.hu/>.
- 50 Csepreghy Nándor mint még az Építési és Beruházási Minisztérium államtitkárának, Vadai Ágnes (Demokratikus Koalíció) parlamenti interpellációjára adott válasza 2022. szeptemberben – Parlamenti iromány száma: K/1301/1.
- 51 A 79 oldalas tervezet letölthető a https://kormany.hu/dokumentumtar?categories=2&ministry=26&limit_rows_on_page=8&limit_page=0 oldalról.
- 52 A 2022 tavaszán Egyesült Ellenzék (MSZP-Párbeszéd-LMP-DK-Jobbik-Mindenki Magyarországá Movable) néven indult politikai tömbtől élesen válasszuk el a Mi Hazánk formációt.

- 53 Mivel a pandémia időszakában a veszélyhelyzetre hivatkozva elhalasztásra kerültek az időközi helyi önkormányzati, valamint nemzetiségi választások a 30/2021. (I.29.) Korm.rendelet alapján a veszélyhelyzet megszűnését követő napig.
- 54 Még 2020-ban az MSZP-ből lépett át a DK-ba a III. és XVIII. kerület polgármestere (Kiss László, Szaniszló Sándor), 2022-ben IV. kerület Újpest első embere a Momentumos Déry Tibor, Szücs Balázs VII. kerület Erzsébetváros Párbeszédés alpolgármestere.
- 55 Jelen tanulmány alapjául szolgáló kézirat 2023. márciusban készült el.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila: *Budapest, mint európai regionális főváros, Budapest a Közép-magyarországi régióban: A közös versenyképesség perspektívái*, 2005 (IDEA Budapest Kiadvány), 5–15.
- Barabás Zoltán – Tiba Zsolt: *A főváros közigazgatásának továbbfejlesztése*, Magyar Közigazgatás, 1995/4, 193–202.
- *Budapest 2027 Integrált Városfejlesztési Stratégia*, Budapest Fővárosi Önkormányzat, 2021. Elérhető: https://budapest.hu/Documents/ITS2027/ITS_2027_III_STRATEGIA_20210306.pdf
- *Budapest Fenntartható Energia- És Klíma Akcióterve*, Budapest Fővárosi Önkormányzat, 2021. Elérhető: https://budapest.hu/Documents/klimastrategia/BP_klimastrategia_SECAP_egyeztetesi_anyag.pdf
- *Budapest 2030 Hosszú Távú Városfejlesztési Konceptió*, BfvT Kft. – Budapest Főváros Városepítési Tervező Kft., 2013. Elérhető: http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési_konceptio_bp2030/BP2030.pdf
- Demszky Gábor: *A nagyvárosok közigazgatása, Budapest közigazgatása*, Magyar Közigazgatás, 1993/8, 488–492.
- Déry Attila: *A Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870–1948)*, EPA Budapesti Negyed 9., 1995/3. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00003/00008/dery.htm>
- Dövényi Zoltán: *Településbálázat*, in: Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században*, II. kötet, Szekszárd, 1996–2000. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/217.html>
- Cseke Balázs: *Wittinghoff Tamás olyan rendszert szeretne, ahol nem lophatja el az állam az önkormányzatok bevételeit*, 2022. Elérhető: <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/01/29/wittinghoff-tamas-budaors-polgarmester-interju-marki-zay-peter-onkormanyzati-szakerto>
- Hajdú Zoltán: *A település- és településbálázat-fejlesztési politika „nagypolitikai” összefüggései Magyarországon az államszocializmus időszakában*, in: Kovács Csaba – Pál Viktor (szerk.): *A társadalmi földrajz világi*, Szeged, 2007, 173–180.
- Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon, Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*, Budapest, 1973.
- Gyergyák Ferenc: *Budapesti Közlekedési Szövetség, Remény és kudarc*, in: Laki Ildikó – Szabó Tamás: *Agglomerációs tanulmányok, Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány*, 2017, 65–83.
- Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország településhálózata 1., Agglomerációk, településegysétek*, Budapest, 2014. Elérhető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *A Közép-Magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat*, 2015. Elérhető: https://regionalispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS_vizsgalati_jelent%C3%A9s_2015nov.pdf
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Hat eredményes év a fejlesztéspolitikában*, Budapest, 2010.

- Perger Éva: *A fővárosi közigazgatási reform a regionális kutatások tükrében*, Magyar Közigazgatás, 1994/12, 745–750.
- Perger Éva: *A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája*, in: Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei* IDEA – Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 213–254.
- *Podmaniczky Program 2005–2013, Budapest Középtávú Városfejlesztési Programja*, Budapest Főváros Önkormányzata, 2005. Elérhető: http://www.varosrehabilitacio.net/new/pdf/Podmaniczky_Program.pdf.
- Sarkadi Zsolt: *Sára Botond a Kúriához fordult, amiért a VIII. kerület szigorított az ingyenes parkolás szabályain, erre most minden új lakónak drágább lett a dolog*, 2021. Elérhető: <https://444.hu/2021/06/16/sara-botond-a-kuriahoz-fordult-amiert-a-viii-kerulet-szigoritott-az-ingyenes-parkolas-szabalyain-erre-most-minden-uj-lakonak-dragabb-lett-a-dolog>.
- Szabó Tamás: *A várossá nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/december 28–36.
- Szabó Tamás: *Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2016. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf
- Szabó Tamás: *Együttműködések és kistéleplési önkormányzati koordinációk, Az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai*, in: Szabó Tamás – Laki Ildikó (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek, A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*, Budapest, 2019, 98–133.
- Szabó Tamás – Horváth Anett: *A koronavírus járvány hatása az önkormányzatokra hazánkban és a visegrádi (V4) országokban, Intézkedések és kormányzati közpolitikai kríziskezelés*, Új Magyar Közigazgatás, 2021/június, 1–14.
- Századvég Gazdaságkutató Zrt.: *A 2014–2020-as európai költségvetési ciklus magyar gazdaságra gyakorolt hatása*, 2018. Elérhető: https://www.parlament.hu/documents/126660/1651131/OgyKB_EU_20181217_k%C3%BCld.pdf/242a8c93-cc52-5bee-796d-155a25d90e3c
- Zongor Gábor: *Új közigazgatási területi egység: a különleges gazdasági övezet*, Új Magyar Közigazgatás, 2020/ 3, 38–41.



Kádár Tibor: Kálvin és Luther – vegyes technika 2018.