

Budapest és Lipcse közigazgatási beosztása, mint a rendszerváltozás utáni városfejlődés jelentős tényezője

DÖVÉNYI ZOLTÁN¹–ULRICH KNABE²

1990 után a lipcsei városrégió gazdasági és társadalmi fejlődésére és átalakulására a közigazgatási beosztás, mindenekelőtt az önálló közigazgatási egységek számára alkotmányosan garantált tervezési jogkörök jelentős hatást gyakoroltak. A korábbi időkből megőrződött közigazgatási rendszer rendkívül széttagolt volt, de ez a struktúra az önkormányzati területi reformmal némileg megváltozott. Lipcse környékének közigazgatási újrafelosztása, ami a város területét jelentősen megnövelte, a kor területszervezési kihívásainak törvényi eszközökkel történő megoldását szemlélteti. 1990 után ugyanis a szuburbanizációs folyamatok itt is, mint más keletnémet régióban, korábban soha nem látott méreteket öltöttek.

A budapesti városrégió gazdasági és társadalmi átalakulásának jellemzői az utóbbi tíz-tizenöt évben részben eltértek a Lipcsében végbemenő folyamatoktól, emellett nagyon sok olyan konfliktusforrás létezik, amelyek a megváltozott feltételek között új színezetet kaptak. A budapesti városrégió közigazgatása és területi felosztása egyértelműen ebbe a kategóriába tartozik, ezen a téren ugyanis hangsúlyosan jelen vannak azok a hosszú történelmi múltra visszavezethető egyenlőtlenségek, melyek az idők folyamán megoldatlanok maradtak és a fordulat éveiben újra aktuálissá váltak, újabb nehézségekhez vezettek. Ennek következtében napjainkban a közigazgatás átalakítása jelenti a budapesti városrégióval kapcsolatos egyik legnagyobb kihívást.

A közigazgatás és az adminisztratív beosztás által kiváltott konfliktusokra a magyar fővárosban és környékén más válaszok születtek, mint a lipcsei városrégióban, jóllehet a szocialista időkben Magyarország és az NDK közigazgatásának kiépítésében még sok hasonlóságot figyelhetünk meg. Történelmi távlatokra visszatekintve ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy a két város fejlődésének alapvető feltételei is jelentősen különböztek, melyek komoly következményekkel jártak.

Lipcse közigazgatása

A lipcsei városrégióban az elmúlt másfél évtizedben jelentős szuburbanizációs folyamatok játszódtak le, melyek a város térbeli növekedésének irányait alapvetően megváltoztatták. Az 1990-es években a nemzetközi trendeknek

¹ MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, H-1112 Budapest, Budaörsi út 45.

² Lipcsei Egyetem, Földrajzi Intézet, D-04103 Leipzig, Johannisallee 19a.



megfelelően a fejlődés legfontosabb területének immár a város periferiája számított. A bevásárlási szokások változásával a kiskereskedelem súlypontja a város peremére helyeződött. A szuburbán lakóövek kiépülése is gyors ütemű volt; a népesség szuburbanizációja ugyanakkor az egykori NDK-ban mutatott néhány sajátosságot. A belvárosi épületek állaga rendkívül leromlott, ráadásul sok lakás tulajdonosi háttere a rendszerváltozás utáni restitúciós eljárások miatt rendezetlen volt. Ezen kívül a felújított lakások bérköltségei – éppen a minőségi rekonstrukció miatt – általában magasak voltak. Ezek az okok együttesen vezettek a város környékére történő kivándorláshoz az újonnan, nyugatnémet beruházók által építtetett lakóparkokba.

Az 1990-es évek elejétől a város és a periféria közötti jelentős gazdasági- és társadalmi súlyponteltolódás miatt egyre sürgetőbbé vált a közigazgatás átalakítása, amit a központi hatalom mindenhatóságának megszűnése és az önkormányzati rendszer kiépülése is siettetett. A járási és az önkormányzati szintű közigazgatási beosztás megváltoztatásáról nem sokkal a német újraegyesítés után élénk viták kezdődtek. Az egykori NDK- és NSZK-beli szövetségi tartományok közti legfontosabb különbség az egyes közigazgatási egységek méretében rejlett, ugyanis nyugaton az 1960-as és 1970-es években a területi reform – kevés kivétellel – végbement. Ezzel szemben Kelet-Németországban az egyes településhatárok lényegében az 1930-as évek közigazgatási reformjai óta változatlanok maradtak. Az 1950-es évek kezdetén lezajlott területegyesítések ugyanakkor Lipcsét nem érintették.

A tartományi rendszer újjáalakítása során létrehozott és a közigazgatási ügyekben illetékes szász kormány már 1991-ben kiállt a közigazgatási területfelosztás megváltoztatása mellett. 1994-ben hosszú egyeztetések után végrehajtották a járási területi reformját. A járástól független jogállású városok (kreisfreie Städte) sajátos, az agglomerációikhoz kapcsolódó problémáik miatt kimaradtak a reformból. Ezzel egyidejűleg a kormányzat szakmai elemeket is tartalmazó kötelezettségvállalást tett, miszerint a város-periféria problémakört tudományos és gyakorlati szempontból is helytálló koncepció alapján, törvényi úton kívánják megoldani.

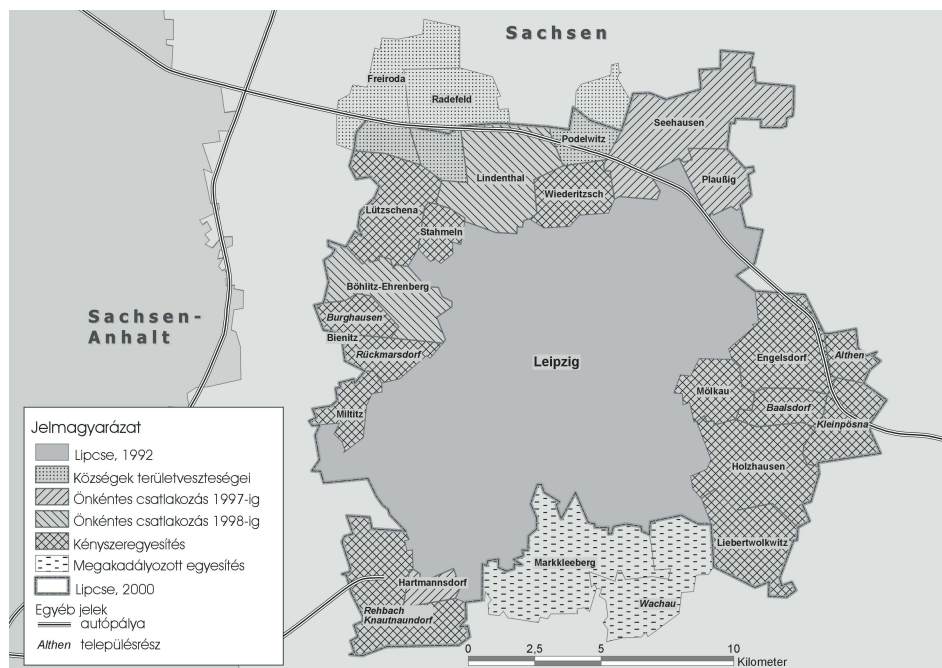
Az agglomerációs kihívásokra megoldást kínáló szakmai anyag 1995-ben készült el; a dokumentum a városrégiók központi településébe történő település-beolvasztásokat szorgalmazott. Különösen a szuburbanizáció legfőbb nyerteseinek számító községeket tervezték a központi városokhoz csatolni, ahol a népességnövekedés, valamint az újonnan létrejött üzemek, termelő beruházások száma nem állt arányban a település korábbi nagyságával és szerepkörével (diszfunkcionális fejlődés). A szakmai anyag képezte az alapját a városi agglomerációkról szóló tervezeteknek³, amelyek 1996-ra

³ Minden szász nagyváros (Lipcse, Chemnitz, Drezda, Zwickau) agglomerációjára külön törvényt alkottak. A többi független város (Görlitz, Hoyerswerda, Plauen) agglomerációját egyetlen törvény szabályozza.



már törvény-előkészítési szakaszban voltak. Ezzel egyidőben a nagyvárosokhoz csatolandó községek számára átmeneti időt biztosítottak arra, hogy a nagyvárosba „önként” beolvadjanak. Ebben az időszakban Szászországban a becsatolandó községek majdnem 70%-a „önkéntesen” feladta függetlenségét és a nagyváros részévé vált (pl. Lipcse szomszédjai közül 6 település olvadt be saját elhatározásából a városba). A törvények hatályba lépése előtt az önkéntes csatlakozást természetesen különböző kedvezményekkel ösztönözték.

A jogszabályok előzetes tervezetét társadalmi vitára bocsátották; a beérkezett 35 000 véleményből 17 000 a lipcsei városrégióhoz kapcsolódott. A szász nagyvárosok és agglomerációjuk kapcsolatáról szóló törvényeket a szász kormány 1997-ben terjesztette a parlament elé, amely a kiegészítések és szakmai meghallgatások után 1998-ban szavazta meg a jogszabályokat, a rendelkezések 1999. január elsején léptek hatályba (1. ábra, 1. táblázat). A lipcsei agglomeráció területi újrafelosztásáról szóló törvénnyel szemben néhány település jogi lépéseket tett. A szász alkotmánybíróság hosszadalmas eljárás után – Markleeberg város és Wachau község kivételével – jogszerűnek találta a kényszeregyesítéseket; a fent említett két település azonban megőrizhette függetlenségét.



1. ábra Lipcse területének növekedése
 Forrás: saját szerkesztés.

1. táblázat Az 1999–2000-ben központi elhatározással Lipcséhez csatolt községek főbb adatai

Becsatolt települések	Lakosságszám (1999)	Lakosságszám változása (1990–1999), %	Terület (km ²)
Böhlitz-Ehrenberg	8 601	105	8,66
Engelsdorf	10 766	142	20,99
Holzhausen	6 319	121	12,91
Rehbach/Knautnaundorf*	606	nincs adat	13,72
Liebertwolkwitz	5 251	116	9,27
Lindenthal	5 547	170	12,81
Lützschena-Stahmeln	3 564	119	18,25
Miltitz	1 729	125	3,02
Mölkau	6 024	158	5,22
Wiederitzsch	5 578	142	5,82
Burghausen/Rückmarsdorf*	kb. 4 300	nincs adat	7,08
<i>Összesen:</i>	<i>kb. 58 285</i>	–	117,75

Megjegyzés: a *-gal jelölt esetekben résztelepülésekről van szó.

Forrás: Szászországi Statisztikai Hivatal 1999; Statisztikai és Választási Hivatal, Lipcse 2000–2001.

Lipcse területének növelése számottevő *statisztikai következményekkel* járt. Markkleeberg becsatolásának megakadályozása miatt ugyan nem sikerült a fő célt, Lipcse lakosságszámának félmillió fölé történő emelését elérni, de a népességszám kb. 60 000-rel emelkedett és ezzel meghaladta a 491 000 főt. A város területe 176 km²-ről 291 km²-re nőtt, ezzel párhuzamosan a népsűrűség csökkent. A statisztikai értelemben vett szuburbanizáció gyakorlatilag megszűnt, mivel az újonnan a városhoz csatolt részekre történő vándorlás immár belvárosi migrációnak számított. Ennek következtében 1999. első felében a város vándorlási nyereséget könyvelhetett el, ráadásul az elkövetkezendő években a születések száma a halálozásokét kismértékben meghaladta.

A szász nagyvárosi régiókat szabályozó törvények egyik fontos célkitűzése volt a nagy települések *funkcionális-térbeli egységeinek* megszervezése. A jelentős mértékű szuburbanizáció hatásait korrigálni próbáló település-egyesítések során ugyanakkor a becsatolt települések elvesztették önállóságukat és a nagyváros keretein belül kisebb beleszólásuk lett az adott településrész fejlődésébe. Lipcse önkormányzata a decentralizált koncentráció jegyében már régóta dolgozik a városrészközpontok kialakításán. Az új településrészek helyzetét javította a tömegközlekedés kiterjesztése, emellett a városi nagyprojektek (BMW-park, Szabadidőpark) a becsatolt területeken valósulnak meg (SMI, 2004).

Az önkormányzati területi reform a *városi tervezés* centralizációja irányába hatott, ezzel együtt az elvégzendő feladatok mennyisége is megnőtt. Lipcse egészének prioritásai természetesen mások voltak, mint az egykor füg-

getlen településrészeké, ennek nyomán a peremkerületek fejlődése – legalábbis időlegesen – megtorpant. Ugyanakkor például a családi házas építkezés fellendülését a város támogatta az újonnan csatlakozott területeken, amelyek következtében a lakosság szám számos külső településrészben napjainkban is növekszik.

A Lipcséhez csatolt települések nem veszítették teljesen el önállóságukat: a városi tanácson kívül a *településrészi önkormányzatokba* is választanak képviselőt, amelyek feladatkörét a szász területi reformtörvénnyel összhangban alakították ki. A testületet hét évre választják. Ennél egy fokkal magasabb politikai szint Lipcsében a *10 kerületi önkormányzat*, amelyek azonban a fejlesztések területén nem bírnak döntéshozói hatáskörrel, inkább csak szimbolikus véleményezési, információs és tanácsadói szerepet töltenek be, illetve a városi tanácsban az adott kerületet érintő döntéseknél is csupán tanácsadói, véleményezési joggal rendelkeznek.

Budapest közigazgatása

A korábbi szocialista típusú közigazgatás terén Magyarországon is jelentős változások következtek be a rendszerváltozás után, hiszen a régi tanácsrendszer a demokratikus önkormányzati rendszer váltotta fel. Budapest esetében az 1990-es új önkormányzati törvény nyomán kétszintű önkormányzat jött létre. Az új szabályozás egyik lényeges eleme az volt, hogy nemcsak a főváros egészének, hanem a 23 kerületnek az autonómiáját is garantálta, így a kerületek nincsenek alárendelve a központi városirányításnak.

A rendkívül demokratikusnak tűnő megoldás csak nagy nehézségek közepette működik, a főváros és a kerületek közötti hatáskörök és feladatkörök megosztásának kérdése mindmáig alapvető probléma. Ezen a helyzeten az önkormányzati törvény módosításai az elmúlt években némileg változtattak, de a két szint önállósága megmaradt. Az újabb szabályozásnak köszönhetően főváros az egész városra kiterjedő fejlesztési és rendezési terveket készíthet, de azok kivitelezését a kerületi önkormányzat könnyedén megakadályozhatja. A kerületek önállóvá válása a fővárosi közigazgatás időzített bombájának tekinthető, ráadásul a függetlenné válás az utóbbi másfél évtizedben több, 1950-ben a városhoz csatolt peremkerületben (pl. Csepel, Újpest) ténylegesen felmerült. Ezek a kerületek a magas népességszámuk miatt nagy valószínűséggel megyei jogú városokká válnának, ami akár többletforrásokat is biztosíthatna számukra. Persze az önállósodás annyira nem egyszerű folyamat, mert ahhoz a magyar országgyűlés jóváhagyása is szükséges.

Budapest városrégiójának problémái megoldatlannak tekinthetők, hiszen, minden tekintetben széttagoltság jellemző az egész agglomerációra. 1997-ig 67, a statisztikai városrégió kibővítése következtében immár 104 önálló

önkormányzat található az agglomerációban (a főváros, 23 kerület és 80 önálló település). A területszervezés problémáját tovább bonyolítja, hogy a városrégió települései Pest megyéhez tartoznak. Ez a kedvezőtlen állapot mind a mai napig megoldatlan és számtalan konfliktus forrása.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény egyebek mellett kötelezővé tette a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács megalakítását. Ez történelmi lépés volt, hiszen Budapest és környéke között korábban semmiféle intézményes kapcsolat nem létezett. Ez a tanács az első szervezet, ahol a kormány, a főváros, a kerületek, az agglomeráció és a különböző kamarák közös döntést hozhatnak (PERGER É. 2004).

Jelentős újítás volt emellett az is, hogy a városrégiót hat alrégióra osztották fel. Az új kistérségek nemcsak statisztikai egységeket alkotnak, hanem fejlesztési szövetségekként is működnek. Mivel a fővárosi kerületek is részt vesznek a fejlesztési kistérségek munkájában, azt mondhatjuk, hogy – legalábbis részben – az agglomeráció és a főváros éles határa elmosódott. Ugyanakkor megállapítható, hogy a budapesti városrégióhoz kapcsolódó területszervezési problémák legnagyobb része megoldatlan, az agglomeráció települései közötti feladatokat összehangoló, ideális modellt még nem sikerült megtalálni (SCHUCHMANN P. 2004). A jövőbeni fejlesztés számára egyebek mellett fontos lenne az érdekegyeztetés keretfeltételeinek megteremtése, a kooperáció erősítése és az együttműködést gátló tényezők megszüntetése. Továbbra is fontos feladat Budapest monopolhelyzetének és gazdasági túlsúlyának csökkentése. A főváros és környéke közigazgatási felosztásának átalakítását ugyanakkor csak nagyon óvatosan (tekintettel a történelmi meghatározottságra és a jelenlegi összetett helyzetre) szabad végrehajtani. A fővároshoz való önkéntes csatlakozás vagy központi hozzácsatolás lehetőségét kizárhatjuk annak ellenére, hogy néhány agglomerációs település (pl. Vecsés, Budaörs, Budakalász) összeépült a fővárossal. A területegyesítés elutasítása leginkább az 1950-es nagy becsatolásokra vezethető vissza: egyrészt akkoriban nagyon „bőre szabták” a főváros határait, másrészt a kényszeregyesítésnek számos negatív tapasztalata volt.

Összességében megállapíthatjuk, hogy Budapest és Lipcse a városfejlesztést elősegítő közigazgatási keretek átalakításában 1990 után különböző utat járt be. Lipcse és környéke közigazgatását a centralizáció, míg Budapest és városrégiójának igazgatását a decentralizáció jellemezte. Budapest esetében a közigazgatási, politikai és tervezési széttagoltság, a számos önkormányzati egység – Lipcsével ellentétben – a városrégió fejlődése számára nyilvánvalóan hátrányos volt.



IRODALOM

- PERGER É. 2004: A főváros és környéke régióként való értelmezése, a központi régió problémája. In: Horváth M. T. (szerk.): A regionális politika közigazgatási feltételei. Budapest, pp. 213–254.
- SCHUCHMANN P. 2004: A budapesti agglomeráció jellemző folyamatai. In: Világváros vagy világváros. Budapest, pp. 39–54.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (szerk.) 2004: Landesentwicklungsplan des Freistaates Sachsen 2003. Dresden.
- Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (szerk.): Statistische Jahrbücher, versch. Jg. Leipzig.



