

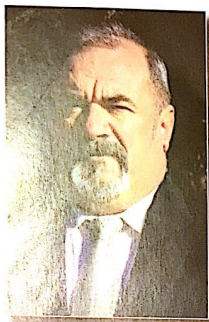
IGAZGATÁSSZERVEZÉSI,
TERÜLETFEJLESZTÉSI
ÉS INFORMATIKAI SZAKLAP

A Jegyzők Országos Szövetsége
hivatalos lapja

XXII. évfolyam, 1. szám, 2020. január-február

Jegyző és Közigazgatás

A HVG - ORAC KIADÁSÁBAN



főszerkesztő:

TÓTH JÁNOS
JOSZ elnöke,
Esztergom aljegyzője



JOGALKOTÁS – JOGALKALMAZÁS

Új korszak a társasházak életében:
a társasházi tisztségviselők nyilvántartása

KLÍMAVÉDELEM

A hatékony önkormányzati klímakommunikáció
alapjai

ADATVÉDELEM

Időzített bomba? – élni vagy visszaélni
az információs jogokkal

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

E számunk szerzői

Budai Katalin – Dancs Tamás – Dombrovsky Barbéla –
Ferge Péter – Gönczi Lili – Kőrösi Marcell – Kári Gergely
– Lukács Domokos – Város Zsolt Renáta

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
demonstrátorok

Dr. Bencsik András

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
habilitált egyetemi adjunktus

Dr. Bergendi-Rácz Diána
ügyvéd

Csalovszkiné Mezei Zsuzsanna

jegyző,
Alapi Közös Önkormányzati Hivatal

Dr. Cseh Kristóf – Dr. Molnár Csaba – Dr. Papp Dorottya

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, PhD-
hallgatók

Dr. Dudás Ferenc

közig. coach

Dr. Fazekas János

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
egyetemi docens

Dr. Hoffman István

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
egyetemi tanár

Dr. Kajo Cecília

jogász

Kormány Béla

Nemzeti Közszerződési Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Lufing Erika

joghallgató, demonstrátor
PTE ÁJK

Molnár Kitti Erika

joghallgató, demonstrátor
PTE ÁJK

Sófi Viktória

Klimakommunikációs szakértő

Dr. Tokás Tamás

adatvédelmi szakértő,
Hátadat Szakértő Iroda

Dr. Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens,
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

Tóth János

aljegyző,
Esztergom

„A Jegyző”-t írja a

Jegyző
A jogász

A Jegyző és Közigazgatás a közigazgatás és az önkormányzatok szakmai lapja, de nem „égből jövő” sugallatokkal, szövegekkel akar szólni az Olvasókhöz, hanem a jegyzőket és az önkormányzatok, járáások dolgozóit, a közalkalmazottakat, közszolgálati tisztviselőket érdeklő, érintő problémákkal, kérdésekkel kíván foglalkozni. Ezért várjuk az Önök véleményét, tapasztalataik összegzését, reagálásokat a megjelent cikkekre. A cimbén szereplő mottót szeretnénk igazi tartalommal megtölteni a továbbiakban is. Írjanak levelet, cikket, pár soros vagy egész oldalas véleményt, tanulmányt, érdekes történeteket, mindent, ami Önök szerint érdekelheti a közigazgatásban dolgozó kollégáikat! Az anyagokat kérjük, e-mailben küldjék!

E-mail címünk: jegyzo@hvgorac.hu

Technikai információk

a Jegyző és Közigazgatás című szaklap számára írott cikkekké

Terjedelem: minimum 5000 karakter szöveggel (Word „Eszközk” menüben szavak száma) egy oldalnyi terjedeleme a lapban.

Fájl neve legyen a cikk egy jellemző kifejezése vagy a szerző neve vagy a település neve.

Fotó: a szerzőről, településről, a cikk témájához kapcsolódóan. „jpg” formátumban, minimum 500 Kb nagyságú, 300 dpi felbontású (digitális fényképezőgépek ilyen képeket készítenek).

Képfájl neve a szereplő neve, a település neve vagy a téma legyen.

Ha betesz a képeket a szövegfájlba, kérjük, akkor is küldje el az eredeti képfájlt is.

Cikk és kép megküldésének e-mail címe: jegyzo@hvgorac.hu

E-mail: a cikket és a képeket külön-külön csatolt fájlban, de egy e-mailben küldje.

Minden e-mailre válaszunk!
Ha nem kap választ két napon belül, akkor nem érkezett meg a levele, próbálkozzon újra vagy hívja fel a 06-1 445-0578-as számot.

Szövegi információ:
Horváth Anett, 06-1 445-0578

Web: www.jegyzo.hu

Többetpéldányok rendelése:
jegyzo@hvgorac.hu

TESZTELJE INTERNETES JOGI TUDÁSTÁRUNKAT!



Töltse le a Jogkódex telepítő csomagját az alábbi linkről: jogkodox.hu/letoltes

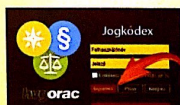


Telepítse a terméket!



Indítsa el a programot!

A termék elindítását követően a belépéshez hagyja üresen a Felhasználónév és Jelszó mezőt, majd kattintson az Ingyenes gombra. Ezzel egy DEMO üzemmódba jut, ahol kipróbálhatja a Jogkódex alkalmazás funkcióit.



JOGKODEX.HU

Összehasonlító nagyvárosi igazgatási és szolgáltatási kutatás Portóban¹

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatói, PhD-hallgatói, demonstrátorai, valamint a Tanszék mellett működő Tudományos Diákkör (TDK) hallgató tagjai az NTP-FKT-19-0001 számú pályázat támogatásával 2020. első félévében a portói és budapesti nagyvárosi agglomerációk igazgatásának és szolgáltatási rendszereinek összehasonlító empirikus kutatását végzik. A kutatás első állomását a Portói Nagyvárosi Térség (Área Metropolitana do Porto – AMP) négy önkormányzatánál folytatott empirikus vizsgálat jelentette.



Dr. Cséh Kriszta – Dr. Molnár Csaba –
Dr. Papp Dorottya

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
PhD-hallgatók



Dr. Bencsik András

ELTE ÁJK

Közigazgatási Jogi Tanszék,
habilitált egyetemi adjunktus

Dr. Fazekas János

ELTE ÁJK

Közigazgatási Jogi Tanszék,
egyetemi docens

Dr. Hoffman István

ELTE ÁJK

Közigazgatási Jogi Tanszék,
egyetemi tanár

Budai Kata – Dancs Imázs – Dombrovitsky Borbála
– Ferge Péter – Gánczi Lili – Kőrösi Marcell –
Kari György – Lukács Domokos – Varga Zoltán Renátó

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
demonstrátorok

I. A nagyvárosi agglomerációk összehasonlító kutatás,
annak módszertana és céljai

A 19. század kettős forradalmaitól kezdődően az urbanizáció jelentős hatást gyakorolt nemcsak kontinensünkre, Európára, hanem immáron az egész világra. Ennek a folyamatnak a keretében a városok népessége jelentős mértékben megnőtt, a városok szerepe átalakult, kialakultak a nagyvárosok vonzáskörzetei, az agglomerációk. Jóllehet az agglomeráció vonatkozásában az egyes tudományos nézetek eltérőek, azonban kiemeljük, hogy az – Nemes Nagy József pro-

fesszor definíciója szerint – „a termelőerők koncentrációs és centralizációs folyamatainak eredményeként létrejövő olyan település-egység, amelyben – alapesetben – a környezetéből kiemelkedően fejlett várost és a körülötte fekvő településeket a gazdasági és társadalmi élet területein intenzív kapcsolat köti össze, és ahol a központi város körül népességtörmölés megy végbe.”² Ezek az agglomerációk a modern társadalmakban egyre jelentősebb szerepre tesznek szert, a népesség és a termelőerők jelentős része itt összpontosul, ezért igazgatási vizsgálatuk immáron a jog- és igazgatástudományoknak is fontos kutatási területe.³

A nagyvárosi agglomerációk tekintetében rendkívül sokszínű szervezési meg-

oldások alakultak ki, amelyek számos tényezőtől függtek. Jelen cikk kereteit jelentősen meghaladná áttekintésük, e körben csak annyit jegyeznénk meg, hogy ezek egy része egységes igazgatási kereteket teremtett oly módon, hogy a nagyvárost és körzetét egy területi – szövetségi állam esetén egy tagállamba, illetve bizonyos esetekben egy felső középszintű (regionális) önkormányzati – egységbe sorolta, esetlegesen a nagyvárosokba mint speciális jogállású önkormányzatokba olvasztotta – részben vagy egészben az agglomerációt – vagy a nagyvárost és térségét – a korábbi önkormányzatok önállóságát meghagyva – egy kötelező önkormányzati társulás vagy egy atipikus államigazgatási szerv ernyője alá vont.

Ezen megoldások különböző előnyökkel és hátrányokkal járnak, különböző kihívásokat vetnek fel. A Közigazgatási Jogi TDK a nagyvárosok és azok kihívásainak az elemzését tűzte ki célul kutatási pályázatában, amelyet végül a Nemzeti Tehetség Program támogatásban részesített. A kutatás *multidiszciplináris jellegű*. Alapvetően jog- és igazgatóstudományi szemléletű, azonban a gazdaságtudomány, a politikatudomány és az igazgatóstudományok eszközei mellett magában foglal egy összehasonlító, félig strukturált interjúkon alapuló, kvalitatív jellegű empirikus vizsgálatot is.

A nagyvárosi agglomerációk összehasonlító elemzéséhez a TDK olyan két körzetet választott ki, amelyek számos különbözőségük ellenére hasonló gazdasági, társadalmi háttérrel rendelkeznek. Az egyes modellek főbb jellemzőinek vizsgálata érdekében arra is törekedtek, hogy a hasonló háttér mellett az igazgatási környezet és struktúra, valamint az ahhoz kötődő szabályozás eltérő legyen. A kutatás egyik alanya Budapest és annak térsége volt, amely egy részben egyesített modell képez, hiszen az agglomerációnak nem a teljes egészét foglalja magában a budapesti önkormányzat. Ezzel a részben egyesített modellel szemben egy olyan rendszert is meg kívántak vizsgálni, amely a 19. század végének struktúráit főbb vonalaiban érintetlenül hagyta, s nem alakított ki összevont nagyvárosi önkormányzatot, helyette az agglomerációt képező települések társulások jellegű együttműködésére épített. A fenti keretek között esett a választás a budapesti összehasonlítható méretű, gazdasági és társadalmi háttérrel portugáliai Porto nagyvárosi körzetének vizsgálatára.

A kutatás során azonos szempontok mellett elemezzük a két nagyvárosi agglomerációt. Ennek első lépéseként 2020. február 4–8. között a Portói Nagyvárosi Téréség, az AMP négy meghatározó – a központi település, Porto, a térség legnagyobb önkormányzata és egyik gazdasági központja, Vila Nova de Gaia, a térség kiemelkedő ipari és közlekedési központja, Maia, valamint egy kisebb, alvóváros jellegű települése, Valongo – önkormányzatánál folytattunk vizsgálatot. 2020. március és április hónapban hasonló módszertannal végezzük el a budapesti agglomerációban is a vizsgálatot.

Ez a cikk a kutatás első szakaszában a Portói Nagyvárosi Téréségben végzett vizsgálataink főbb eredményét foglalja össze, ezzel bemutat egy a magyarországiól sok tekintetben eltérő, mégis számos szempontból ismerős rendszert, annak kihívásait és az azokra adott válaszokat. Ennek keretében elsőként áttekintjük az igazgatási szerkezetet és annak jogi szabályait, a közszolgáltatás-szervezés és a tervezés bizonyos általános kereteit, majd – a terjedelmi keretekre figyelemmel – az agglomeráció egyes főbb gazdasági és humán közszolgáltatásait és egyéb, közhatalmi



feladatellátási elemeit. A fenti módszertant követve később bemutatnánk a budapesti vizsgálat és az összehasonlító elemzés eredményeit is.

II. Igazgatási keretek a portói nagyvárosi adminisztrációban

A portugál önkormányzati jog alkotmányos alapja a portugál alkotmány harmadik, az államszervezetre vonatkozó szabályokat tartalmazó része, amely külön címben szabályozza a helyi-területi önkormányzatokat. Az alkotmány kimondja, hogy az önkormányzatok a demokratikus államszervezet részét képezik, amelyek a területükön élő állampolgárok érdekében kötelesek eljárni.⁴ Az alkotmány ezenfelül – a francia modellnek megfelelően – kimondja a decentralizáció elvét is, amely szerint az önkormányzatok szabadon gyakorolhatják a törvényben biztosított hatásköreiket. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a gyakorlatban Portugália – történelmi okokból – ma is Európa legerőteljesebben centralizált államai közé tartozik. A központi kormányzat által az elmúlt években kilátásba helyezett decentralizációs folyamatoknak pedig az önkormányzatok ellenállnak, mivel tartanak attól, hogy a rájuk telepített közfeladatok ellátásához szükséges források az állam nem fogja biztosítani.

A portugál alkotmány a helyi-területi önkormányzatoknak három típusát nevezi: a régiókat (*regiões administrativas*), a települési önkormányzatokat (*municípios*), valamint a településrészi önkormányzatokat (*kerületek, freguesias*).⁵ Lényegét tekintve tehát Portugáliában – a francia modellnek megfelelően – egy háromszintű önkormányzati rendszer működik.⁶ Ezenfelül az alkotmány nevesít két autonóm jogállású régiót (*regiões autónomas*), amelyek a régiók szintjén helyezkednek el, azonban különleges szabályok vonatkoznak rájuk (Azori és Madeira-szigetek).⁷

1. A régiók kapcsán sajátos helyzet alakult ki Portugáliában: bár az alkotmány előírja ezen önkormányzati szint létrehozását, a gyakorlatban a régiók nem kerültek kialakításra. Ennek hátterében egy 1998-as népszavazás áll, ahol a választók elutasították a kormány regionalizációs terveit, amellyel nyolc régióra osztották volna a kontinentális Portugáliát.⁸ Ennélfogva az önkormányzati rendszer legfelsőbb szintje tulajdonképpen egyfajta „permanens átalakulásban” van egészen a hatályos alkotmány 1976-os elfogadása óta, így annak 291. cikke ideiglenes rendelkezésként előírja, hogy a régiók kialakításáig a körzetek (*distritos*) jelentik az önkormányzatiság legfelsőbb szintjét. Ebből fakad, hogy a régiók szintjén igencsak töredékes, mozaikszerű a portugál önkormányzati rendszer, azaz több, egymást részben átfedő területi egység létezik. Így például a legfelsőbb szinten találhatóak a regionális fejlesztési és koordinációs tanácsok (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDR*), az önkéntes önkormányzati társulások, valamint a kötelező önkormányzati társulások (*comunidade intermunicipal*) és a nagyvárosi területek (*áreas metropolitanas, AM*) is.⁹

a) A nagyvárosi területeket a 75/2015. számú törvény hozta létre, jelenleg pedig kettő ilyen található Portugáliában, a lisszaboni és a portói; ez utóbbi képezte empirikus kutatásunk tárgyát. A nagyvárosi területek tekintetében a jogalkotói szándék az volt, hogy a két, erőteljesen urbanizálódó nagyvárost – Lisszabont és Portót – olyan struktúrába illesszék, amely alkalmas ezek, valamint az egyre bővülő agglomerációkú egységes igazgatására. Álláspontunk szerint a nagyvárosi területek a nagyvárosi és az agglomerációs települési önkormányzatok kötelező társulásaiént foghatóak fel.

b) A kötelező önkormányzati társulások száma 21, ezeket szintén az említett törvény hozta létre 2013-ban, emellett ezek kötelező társulási formáknak tekinthetők.

Jól látszik tehát, hogy a „régiónk” szintje valójában nagyrészt különböző társulások takar, amely rávilágít arra, hogy a portugál közigazgatási szervezeti jogban évlizedek óta komoly problémát jelent a – stabil, nagy hagyományokkal rendelkező – települési önkormányzati szint és a központi (államigazgatási) szint közötti, felső-középsztű önkormányzati egységek megteremtése.¹⁰

2. A települési önkormányzatok jelentik a portugál önkormányzatiság legstabilabb, legrégebb óta fennálló egységeit. Jelenleg 308 ilyen önkormányzat található Portugáliában, amelyek széles körű kompetenciákkal rendelkeznek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása tekintetében.¹¹

3. A kerületek eredetileg – az angol *parish*-ekhez hasonlóan – az egyházi igazgatási területi egységei voltak, azonban ma már a települési önkormányzatok viszonylag széles autonómiával rendelkező, kötelezően létrehozott települési önkormányzati egységeinek tekinthetők. Ma Portugáliában 3091 ilyen kerület van, jelentőségük pedig abban rejlik, hogy ezen önkormányzati egységek állnak a legközelebb az állampolgárokhoz, így bizonyos közszolgáltatások biztosításában fontos szerepet játszanak.¹²

Empirikus kutatásunkban a Portói Nagyvárosi Területre fókuszáltunk, így a következőkben ennek szervezeti felépítését mutatom be.

1. Mint említettem, a régiók szintjén az egyik nagyvárosi terület a Portói Nagyvárosi Terület (*Área Metropolitana do Porto; AM Porto*). A nagyvárosi terület 17 települési önkormányzatot ölel fel, összesen 1,7 millió lakossal, és mintegy 2040 km²-nyi területet foglal magában.¹³

2. A nagyvárosi területet a már említett 75/2013. számú törvény hozta létre, amelynek 66. cikke szerint a törvény melléklete határozza meg azokat a települési önkormányzatokat, amelyeket a nagyvárosi terület magában foglal. A törvény meghatározza a nagyvárosi terület igazgatásának szervezeti kereteit is, amely alapvetően a kettős tanácsú modellbe illeszkedik. A nagyvárosi terület ugyanis rendelkezik egy nagyvárosi tanáccsal (*conselho metropolitano*), amely a döntéshozó szervként funkcionál, valamint egy nagyvárosi végrehajtó bizottsággal (*comissão executiva metropolitana*), amely a döntések végrehajtásáért felel. Ezenfelül a nagyvárosi terület rendelkezik egy tanács-

adó-konzultatív testülettel is, a nagyvárosi fejlesztésekért felelős stratégiai tanáccsal (*conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano*).

a) A döntéshozatálért felelős tanács a települési önkormányzatok polgármestereiből áll, elnökét és alelnökét pedig kooptálja. E szerv feladatokról többek között a nagyvárosi terület politikai és stratégiai céljainak meghatározása, a költségvetés elfogadása, valamint az ágazati programok és tervek elfogadása.¹⁴ A normatív szabályozás szerint a Porto Nagyvárosi Terület Tanácsa szótöbbséggel hozza határozatait, de a fontosabb kérdéseknél politikai okokból általában egyhangú döntéshozattal követelnek meg.

b) A végrehajtó bizottság egy főtitkárból, valamint négy titkárból áll, akiket a települési önkormányzatok döntéshozó szervei (települési gyűlések) választanak. A bizottság hatáskörét szintén meghatározza a törvény, így az például előkészíti a tanács üléseit, végrehajtja a tanács döntéseit, és felel a költségvetés végrehajtásáért.¹⁵

3. A Nagyvárosi Területen található 17 települési önkormányzat igen színes képet mutat, azonban szervezeti felépítésük azonos. E szinten is a kettős tanácsú modell érvényesül: a települési önkormányzat döntéshozó szerve a települési gyűlés (*assembleia municipal*), míg végrehajtó szerve a települési tanács (*câmara municipal*).¹⁶

a) A döntéshozó települési gyűlésnek *ex officio* tagjává válnak a település területén található kerületek polgármesterei, valamint ezenfelül közvetlenül választott tagjai is vannak, azzal, hogy a közvetlenül választott tagok számának meg kell haladnia a kerületi polgármesterek számát.¹⁷

b) A végrehajtó szervként funkcionáló települési tanács valamennyi tagját közvetlenül választják, azzal, hogy a legtöbb szavazatot begyűjtő lista vezetője egyben a település polgármesterévé is válik.¹⁸

4. Szintén közös a Porto Nagyvárosi Terület valamennyi települési önkormányzatában, hogy kötelezően létrehozandó településrészi önkormányzatokra, azaz kerületekre oszlanak, amelyek az önkormányzati rendszer legalsó szintjét képezik. Nem meglepő, hogy a kerületek vonatkozásában is a kettős tanácsú modell érvényesül: döntéshozó szervük a kerületi gyűlés (*assembleia de freguesia*), míg végrehajtó szervük a kerületi tanács (*junta de freguesia*).¹⁹

a) A kerületi gyűlés tagjait közvetlenül választják, a tagok száma pedig a kerület lakosságszámától függ.

Érdekesség, hogy a 150 főnél kisebb kerületek esetében a kerület valamennyi lakosából álló testület jogsull a kerületi gyűlés hatáskörrel gyakorolni.²⁰

b) A kerületi tanács elnöke a kerületi gyűlési választásokon legtöbb szavazatot begyűjtő lista vezetője, míg tagjait a kerületi gyűlés kooptálja. Abban az esetben azonban, ha a kerület 150 főnél kisebb és így nincs kerületi gyűlése, a kerületi tanács tagjait is közvetlenül választják.²¹

Végül – empirikus kutatásunk komparatív jellegéből fakadóan – röviden összevetem a portói nagyvárosi adminisztráció igazgatási kereteit Budapest és agglomerációjának szervezeti struktúrájával.

1. A legfontosabb különbség, hogy míg hazánkban a kétszintű önkormányzati modell érvényesül (települési és területi önkormányzatok), addig Portugáliában egy háromszintű rendszer (régiónk – települések – kerületek) működik. A gyakorlatban azonban ez csak egy „kvázi” háromszintű rendszernek mondható, mivel a legfelsőbb, regionális szint csak az alkotmány hasábjain létezik, a régiók helyén keletkezett ürt pedig különböző egyéb önkormányzati egységek töltik ki.

2. A három szint közül Portugáliában a középszintű, tehát a települési önkormányzatok a legerősebbek, ennek folyamánaként pedig a rendszer erőteljesen épít a települési önkormányzatok együttműködésére, amelynek jogi formája a társulás. A portugál önkormányzati rendszerben tehát a magamál jóval fontosabb szerepet töltenek be a különböző kötelező és önkéntes társulási formák.²²

3. A nagyvárosi igazgatás vonatkozásában szintén észlelhetők a különbségek. Bár mindkét ország önkormányzati rendszerében sajátos jogállása van a nagyvárosoknak, a két modell mégis eltérően kezeli a nagyvárosi igazgatás sajátosságaiból fakadó problémákat. Míg a magyar modellben Budapest egyszerűen települési és területi önkormányzat, tehát a fővárosi és kerületi önkormányzatok folytatn egy kétszintű rendszer jött létre, addig a portugál rendszer külön önkormányzati egységként neveisli a nagyvárosi területeket, amelyek lényegüket tekintve települési önkormányzatok társulásaiként foghatóak fel.

4. A portugál társulások modell nyilvánvaló előnye, hogy lehetőséget ad a nagyváros, tehát Porto és az agglomeráció egységes egészként való igazgatására, tehát – a magyar modellel ellentétben – nem húz szigorú határt a nagyváros (főváros) és az agglomerációs települések között. Megörzi, sőt kihangsúlyozza a települési önkormányzatok

b) A kötelező önkormányzati társulások száma 21, ezeket szintén az említett törvény hozta létre 2013-ban, ennél fogva ezek kötelező társulási formának tekinthetők.

Jól látszik tehát, hogy a „régiónk” szintje valójában nagyrészt különböző társulásokot takar, amely rávilágít arra, hogy a portugál közigazgatási szervezeti jogban évtizedek óta komoly problémát jelent a – stabil, nagy hagyományokkal rendelkező – települési önkormányzati szint és a központi (államigazgatási) szint közötti, felső-középszintű önkormányzati egységek megteremtése.¹⁰

2. A települési önkormányzatok jelentik a portugál önkormányzatiság legstabilabb, legrégebb óta fennálló egységeit. Jelenleg 308 ilyen önkormányzat található Portugáliában, amelyek széles körű kompetenciákkal rendelkeznek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása tekintetében.¹¹

3. A kerületek eredetileg – az angol *parish*-ekhez hasonlóan – az egyházi igazgatás területi egységei voltak, azonban ma már a települési önkormányzatok viszonylag széles autonómiával rendelkeznek, kötelezően létrehozott településrészi önkormányzati egységeinek tekinthetők. Ma Portugáliában 3091 ilyen kerület van, jelentőségük pedig abban rejlik, hogy ezen önkormányzati egységek állnak a legközelebb az állampolgárokhoz, így bizonyos közszolgáltatások biztosításában fontos szerepet játszanak.¹²

Empirikus kutatásunkban a Portói Nagyvárosi Területre fókuszáltunk, így a következőkben ennek szervezeti felépítését mutatom be.

1. Mint említettem, a régiók szintjén az egyik nagyvárosi terület a Portói Nagyvárosi Terület (*Área Metropolitana do Porto; AM Porto*). A nagyvárosi terület 17 települési önkormányzatot ölel fel, összesen 1,7 millió lakossal, és mintegy 2040 km²-nyi területet foglal magában.¹³

2. A nagyvárosi területet a már említett 75/2013. számú törvény hozta létre, amelynek 66. cikke szerint a törvény melléklete határozza meg azokat a települési önkormányzatokat, amelyeket a nagyvárosi terület magában foglal. A törvény meghatározza a nagyvárosi terület igazgatásának szervezeti kereteit is, amely alapvetően a kettős tanácsú modellbe illeszkedik. A nagyvárosi terület ugyanígy rendelkezik egy nagyvárosi tanáccsal (*conselho metropolitano*), amely a döntéshozó szervként funkcionál, valamint egy nagyvárosi végrehajtó bizottsággal (*comissão executiva metropolitana*), amely a döntések végrehajtásáért felel. Ezenfelül a nagyvárosi terület rendelkezik egy tanács-

adó-konzultatív testülettel is, a nagyvárosi fejlesztésekért felelős stratégiai tanáccsal (*conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano*).

a) A döntéshozatalért felelős tanács a települési önkormányzatok polgármestereiből áll, elnökét és alelnökét pedig kooptálja. E szerv feladatokról a kooptálási és stratégiai céljainak meghatározása, a költségvetés elfogadása, valamint az ágazati programok és tervek elfogadása.¹⁴ A programok és tervek elfogadása szerint a Porto Nagyvárosi Terület Tanácsa szótöbbséggel hozza határozatokat, de a fontosabb kérdésekben politikai okokból általában egyhangú döntéshozatalt követelnek meg.

b) A végrehajtó bizottság egy főtitkárból, valamint négy titkárból áll, akiket a települési önkormányzatok döntéshozó szervei (települési gyűlések) választanak. A bizottság hatáskörét szintén meghatározza a törvény, így az például előkészíti a tanács üléseit, végrehajtja a tanács döntéseit, és felel a költségvetés végrehajtásáért.¹⁵

3. A Nagyvárosi Területen található 17 települési önkormányzat igen színes képet mutat, azonban szervezeti felépítésük azonos. E szinten is a kettős tanácsú modell érvényesül: a települési önkormányzat döntéshozó szerve a települési gyűlés (*assembleia municipal*), míg végrehajtó szerve a települési tanács (*câmara municipal*).¹⁶

a) A döntéshozó települési gyűlésnek *ex officio* tagjává válnak a település területén található kerületek polgármesterei, valamint ezenfelül közvetlenül választott tagjai is vannak, azzal, hogy a közvetlenül választott tagok számának meg kell haladnia a kerületi polgármesterek számát.¹⁷

b) A végrehajtó szervként funkcionáló települési tanács valamennyi tagját közvetlenül választják, azzal, hogy a legtöbb szavazatot begyűjtő lista vezetője egyben a település polgármesterévé is válik.¹⁸

4. Szintén közös a Porto Nagyvárosi Terület valamennyi települési önkormányzatában, hogy kötelezően létrehozandó településrészi önkormányzatokra, azaz kerületekre oszlanak, amelyek az önkormányzati rendszer legalsó szintjét képezik. Nem meglepő, hogy a kerületek vonatkozásában is a kettős tanácsú modell érvényesül: döntéshozó szervük a kerületi gyűlés (*assembleia de freguesia*), míg végrehajtó szervük a kerületi tanács (*junta de freguesia*).¹⁹

a) A kerületi gyűlés tagjait közvetlenül választják, a tagok száma pedig a kerület lakosságszámától függ.

Érdekes, hogy a 150 főnél kisebb kerületek esetében a kerület valamennyi lakosából álló testület jogszabályi kerületi gyűlés hatáskörét gyakorolhatja.²⁰

b) A kerületi tanács elnöke a kerületi gyűlési választásokon legtöbb szavazatot begyűjtő lista vezetője, míg tagjait a kerületi gyűlés kooptálja. Abban az esetben azonban, ha a kerület 150 főnél kisebb és így nincs kerületi gyűlése, a kerületi tanács tagjait is közvetlenül választják.²¹

Végül – empirikus kutatásunk komparatív jellegéből fakadóan – röviden összevetem a portói nagyvárosi adminisztráció igazgatási kereteit Budapest és agglomerációjának szervezeti struktúrájával.

1. A legfontosabb különbség, hogy míg hazánkban a kétszintű önkormányzati modell érvényesül (települési és területi önkormányzatok), addig Portugáliában egy háromszintű rendszer (régiónk – települések – kerületek) működik. A gyakorlatban azonban ez csak egy „kvázi” háromszintű rendszernek mondható, mivel a legfelsőbb, regionális szint csak az alkotmány hasábjain létezik, a régiók helyén keletkezett ürt pedig különböző egyéb önkormányzati egységek töltik ki.

2. A három szint közül Portugáliában a középszintű, tehát a települési önkormányzatok a legerősebbek, ennek nyomaként pedig a rendszer erőteljesen épít a települési önkormányzatok együttműködésére, amelynek jogi formája a társulás. A portugál önkormányzati rendszerben tehát a magyarnál jóval fontosabb szerepet töltenek be a különböző kötelező és önkéntes társulási formák.²²

3. A nagyvárosi igazgatás vonatkozásában szintén észlelhetők a különbségek. Bár mindkét ország önkormányzati rendszerében sajátos jogállása van a nagyvárosoknak, a két modell mégis eltérően kezeli a nagyvárosi igazgatás sajátosságaitól fakadó problémákat. Míg a magyar modellben Budapest egyszerűre települési és területi önkormányzat, tehát a fővárosi és kerületi önkormányzatok folytán egy kétszintű rendszer jött létre, addig a portugál rendszer külön önkormányzati egységként nevesíti a nagyvárosi területeket, amelyek lényegüket tekintve települési önkormányzatok társulásaiként foghatóak fel.

4. A portugál társulások modell nyilvánvaló előnye, hogy lehetőséget ad a nagyváros, tehát Porto és az agglomeráció egységes egységként való igazgatására, tehát – a magyar modellel ellentétben – nem húz szigorú határt a nagyváros (főváros) és az agglomerációs települések között. Megőrzi, sőt kihangsúlyozza a települési önkormányzatok



önállóságát, de egyúttal felismeri azt is, hogy a nagyvárosi igazgatás olyan sajátosságokkal bír, amelyek egymásra utalttá teszik a nagyvárost és agglomerációját, és ennek megfelelő igazgatási struktúrát alkalmas. Az együttműködés ugyanakkor nyilván nehézségeket is felvet, elég csak a nagyvárosi területen található települési önkormányzatok közötti politikai nézetkülönbségek-ből fakadó sürölődásokra gondolni.

III. A közszolgáltatási-szervezés általános keretei

1. A magán- és közszféra együttműködésének keretei

A közszolgáltatások megszervezése számos különböző formában valósulhat meg a közigazgatás területén belül. Ezen típusok közül az egyik megoldás, mikor az állam saját hatáskörében eljárva, közigazgatási szervén keresztül látja el a közszolgáltatást, másik megoldás, hogy az állam külön szervezetet hoz létre a feladatok ellátása érdekében. Míg egy további lehetőség, hogy az állam a közigazgatástól független jogalanyokra bizza a közszolgáltatást. Ez utóbbi tekinthető a magán- és közszféra valódi együttműködésének.²³

Ezen együttműködés is több módon valósulhat meg, lehet hagyományos kiszervezés, utalványozás, vagy PPP (*Public Private Partnership*) megoldás. A szakirodalomban a PPP úgy van definiálva, mint egy hosszú távú szerződés az állam és magánvállalkozás között, ahol a felelősség speciális szabályok szerint oszlik meg a felek között.²⁴ Ezen PPP megoldásoknak nincsenek köbe vésett követelményeik, így vannak olyanok, amik sokkalta inkább előtérbe helyezik az együttműködés közszférára utaló elemét, míg a másik oldalon létezik olyan változat, ami sokkalta erősebb magán elemekkel bír. Ezen tények miatt állítható, hogy a közszolgáltatások megszervezésének területén, számos eltérő megoldással találkozhatunk, minden állami szerv esetén.

Az vizsgált infrastruktúrát illetően: a vízgazdálkodás tisztán önkormányzati feladatkörnek számít. Porto város önkormányzata egy közvállalkozáson²⁵ keresztül oldja meg a vízgazdálkodást. Más önkormányzatok magánjogi társaságokat vesznek igénybe ennek a feladatnak a teljesítésére. Viszont különbséget lehet tenni ez a társaságok között a tulajdonosi szerkezetük szerint is. Míg egyes társaságok kizárólagos önkormányzati tulajdonban vannak, addig lehet találni vegyes tulajdonú magánjogi társaságokat is. Továbbá megfigyelhető az is, hogy egyes városokban az önkormányzati tulajdonú rendszert magántársaság üzemelteti, koncesszió keretében.

A hulladékkezelést illetően meg kell említeni a „LIPOR”-t²⁶, mely egy hulladékgazdálkodási társulás, de fontos kiemelni, hogy a rendszer közös üzemeltetésében csak nyolc település vesz részt²⁷. A terület egyéb települései magán-szervezetekkel kötött szerződésekkel vagy tisztán közjogi megoldásokkal látják el a feladataikat.

A tömegközlekedés területén pedig az ún. Andante, azaz az egységes jegyrendszer közös vállalati formában jelenik meg, amellyel a későbbiekben részletesen foglalkozunk.

A nagyobb önkormányzatok, mint a portói önkormányzat is a közjogi megoldásokat preferálja. Tipikusan 100%-os állami tulajdonban lévő cégeket hoz létre és ezen keresztül biztosítja a közszolgáltatásokat. A kisebb önkormányzatok, mint Vila Nova de Gaia vagy Valongo inkább koncessziós szerződéseket alkalmaznak. A méretek mellett megemlíthetők az ideológiai szempontok is. A baloldali ideológiák támogatói jobban támogatják a közjogi megoldásokat, mint például Porto független, zöldpárti, baloldali polgármestere.

2. A területfejlesztés Portugáliában és a portói térségben

Portugália területfejlesztése történeti szempontból igencsak sajátosnak mondható – Portugália 1986-os uniós csatlako-

zás után ugyanis egy rendkívül centralizált területfejlesztési rezsim jött létre, aminek keretében létrehozták a NUTS II szintű régiókat (Északi, Közponli, Lisszabon, Alentejo és Algarve régiók). Ezek tervezési régiók voltak, melyeket a központból irányítottak. Az ezekben közreműködő feladatokat az úgynevezett „Regionális Fejlesztési Ügynökségek” (RDA) látták el. Az RDA-k atipikus államigazgatási szerveknek voltak tekinthetők, ugyanis sajátos jogállással látták el államigazgatási feladatokat. A 21. század elején a portogál rendszer elkezdett decentralizálódni, melynek keretében az RDA-kat átszervezték, és a régiókban az atipikus államigazgatási szervek és az önkormányzati társulás közötti sajátos szervek látták el a területfejlesztési feladatokat. Ugyancsak a decentralizáció időszakában az atipikus államigazgatási térséget, az „Área Metropolitana”-t Portóban, illetve Lisszabonban.

A vizsgáltunk fő pillére az „Európa 2020 – Portugália 2020” elnevezésű partnerségi megállapodás. A megállapodás célja ugyanis a 2014–2020 időszakra vonatkozó gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi és területi fejlesztési politikákra való összpontosítás. A Portugália 2020 programozását és végrehajtását négy tematikus témában szervezték: versenyképesség és nemzetközivé válás; a társadalmi befogadás és foglalkoztatás; a humán tőke; valamint az erőforrások felhasználásának fenntarthatósága és hatékonysága. A várt eredmények elérése érdekében Portugália 25 milliárd euróból részesül 2020-ig. A fejlesztésben részesülő régiók a következők:

1. Kevésbé fejlett régiók, ahol a régió egy főre jutó GDP-je nem éri el az Unió átlagos egy főre jutó GDP-jének a 75%-át. Ide tartozik az Északi- és Közponli régió, Alentejo és az Azori-szigetek.
2. Átmeneti régiók, ahol a régió egy főre jutó GDP-je az Unió átlagos egy főre jutó GDP-jének a 75%-át meghaladja, de a 90%-át nem éri el. Ide Algarve tartozik.

3. A harmadik kategóriát a fejlettebb régiók képezik, ahol a régió egy főre jutó GDP-je az EU átlagos egy főre jutó GDP-jének a 90%-át meghaladja. Fejlett régiónak számít Lisszabon és Madeira is.

A Portugália 2020-át 16 Operatív Program, valamint Területi Együttműködési Programok révén valósítják meg. A 16 operatív programból csak az Északkeleti régióval szeretnénk kiemelni foglalkozni (szűkebben az „Észak-2020”-al), ugyanis empirikus kutatásunkat Portóban folytattuk, amely a régió központja. Az Észak-2020 (Norte 2020) operatív program 2014–2020 közötti tervezett keretösszege 3,4 milliárd euró. A Portugália 2020 a területi operatív programokon túl 4 tematikus operatív programot foglalmazott meg, melyek megégyeznek a partnerségi megállapodásban lefektetett célokkal is. Ezen tematikus operatív programok más-más arányban ugyan, de az öt régió mindegyikében megtalálhatók.

Az északi régió a kevésbé fejlettebbek közé tartozik, így az Észak-2020 leginkább az egyenlőtlenségek megszüntetését célozza a munkahelyteremtés és a versenyképesség növelésével. A 2000-től 2014-ig tartó időszakban a régió lakossága az AMP területére, vagy annak közvetlen közelébe költözött, így a belsőből, határ menti területeken jellemző az előrejelzés, a munkahelyek hiánya és a köz-, illetve felsőoktatásban résztvevők arányának rohamos csökkenése.

Ebben a régióban kiemelt jelentősége van az önkormányzatok közötti együttműködésnek, hiszen az ország egyik központi nagyvárosi agglomerációja, Porto itt található. Az erre való tekintettel az Unió pénzügyileg ösztönzi az AMP tagönkormányzatait – így Vila Nova de Gaia-t, Maia-t, Portót, illetve Valongót, mely területeken a kutatásunkat végeztük – az együttműködésre, különösen az olyan feladatok tekintetében, melyek ellátása az önkormányzatok közös érdek körébe tartozik.

A régióban tematikus operatív programok mellett „integrált területi megközelítések” is teret kaptak. Az integrált területi megközelítések olyan modellek, amelyeket az Észak-2020 megtervezésében és megvalósításában használnak, s amelyek figyelembe veszik a régió területének sajátosságait, és bevonják a szereplőket a közpolitikai irányításába. Az integrált területi megközelítés modellei közül a legmeghatározóbb az ún. „PROVERE” megközelítés, amely az endogén erőforrások gazdasági értékelésének programja, és a fejlettebb északi területek fejlesztését célozza. Az északi régióban 4 provere kollektív hatékonyági stratégiát ismernek el hivatalosan:

1. „Minho innováció” – melynek célterületei Alto Minho, Ave és Cávado, és tematikus fókusz a turizmus.
2. „Aquanatur” – mely Alto Tâmega-t célozza, és a vízre fókuszál.

3. „Douro” – melynek célja a Douro-völgyben az az ágazaton belüli multi-sektoros gazdasági értékelés az identitás, a kulturális örökség és kreativitás alapján.

4. „Terras de Trás-os-Montes” – amely a turizmus fellendítését célozza Terras de Trás-os-Montes területén.

Ezen megközelítések arra irányulnak, hogy a területi egyenlőtlenségeket úgy szüntessék meg, és a nyolc szubrégiót úgy fejlesszék, hogy csak egy területre – így például a turizmusra, vagy akár a víz minőségére – fókuszáljanak.

IV. Egyes gazdasági és humán közszolgáltatások a Portói Nagyvárosi Térségben

1. Tömegközlekedés

A tömegközlekedés megszervezésének kezdete Portóban az 1870-es évekre nyúlik vissza. Kezdetben a privatizált modell részesített előnyben, ahol koncessziók keretében kiszervezték a tömegközlekedés megszervezését. A Salazar-rezsim utáni demokratikus fordulatot követően új, baloldali kormányzatokra jellemző megoldást vezettek be ezen a téren, amikor a magánszférából a közszférába telepítették át a közszolgáltatás-szervezést. Ennek következtében a magánvállalati formában nyújtott közszolgáltatások visszaszorultak, de nem tűntek el teljesen, jelentős maradtak például a buszszolgáltatások terén.²⁸

A Portói Nagyvárosi Terület (Porto Metropolitan Area, a továbbiakban: AMP) nagy népességű és nagy földrajzi kiterjedésű NUTS III szubrégió, egyben az egyik legmagasabb ipari fejlettségű terület Portugáliában, így egyszerre vonzza a tőkét és a munkaerőt is. A népesség dinamikus növekedésével és az olcsóbb megélhetést biztosító önkormányzatok területére való kiköltözésekkel megnőtt a gazdasági, társadalmi igény a tömegközlekedés hatékonyabb megszervezésére. A tömegközlekedés alappillérei Portóban: a Porto do Metro, az STCP vállalat és a portugál államasutak (CP), kiegészítve a privát buszszolgáltatókkal.

A Metro do Porto 2002-ben kezdte meg a működését, jelenleg hat vonala üzemel, összesen hét önkormányzat területén. Kiépitésében lendületet adott az is, hogy 2001-ben Porto volt Európa kulturális fővárosa. Részvénytársasági formában működik, amelyben a részvények nagy részével az állam és az AMP rendelkezik, de kisebb arányban részvényes még az STCP, a CP és az önkormányzatok is. A társaság koncesszió keretében működte a metró.

Az STCP egy állami tulajdonban lévő közvállalat, amely Portóban három villamosvonalat, továbbá Portón kívül hét önkormányzat területén buszokat üze-

metelt. 2018 elejétől az állam hét évre ideiglenesen delegálta az operatív irányítást az STCP felett az AMP számára. A vezetésért és felügyeletért is felelős igazgatói tanács öt tagjából négyet (az elnököt is beleértve) az AMP választ meg.²⁹ Az agglomeráció életében fontos feladatot lát el az állami tulajdonú portugál államasutak (CP) is, amivel még négy közeli városba lehet eljutni (Braga, Guimarães, Aveiro és Penafiel). Ezek a vonalak a belvárosból indulnak és szervesen kapcsolódnak a Metro do Porto-hoz, jegyrendszerükben is integráltan működnek.³⁰

Az AMP-t alkotó tizenhét önkormányzat társulások jellegű együttműködése egyik legsikeresebb területének az elmúlt évek tapasztalata alapján a tömegközlekedés mutatkozik. Az AMP önkormányzatainak konzultációi során elhatározás született arról, hogy a tömegközlekedés területén szükség van egy közös, integrált, az intermodális szállítást lehetővé tevő jegyrendszer kialakítására annak érdekében, hogy a régió megfelelően tudjon reagálni a gazdasági és társadalmi fejlődés kényszerére. Olyan rendszer megalkotására volt szükség, amely biztosítani tudja a magas szintű mobilitást mind az AMP önkormányzatainak területén lakóhelyi rendelkező lakosok, mind az azon kívül élők számára elérhető áron, összehangolt megoldásokkal. A közös törekvés eredményeként 2002. december 20-án a három tömegközlekedési rendszert működtető közszolgáltató szereplő, a Metro do Porto, a Sociedade de Transportes Colectivos do Porto – az STCP és a Comboios de Portugal – a CP létrehozták az Intermodal Transport of Porto (TIP).³¹ Az integrált tömegközlekedési jegyrendszer az Andante nevet kapta. Az Andante jelenleg az AMP összes önkormányzatának tömegközlekedési rendszerében jelen van valamilyen formában: azok az önkormányzatok, amelyek területére a Metro do Porto, az STCP, a CP hálózata nem terjed ki, magánvállalkozások és a TIP között megkötött koncessziós szerződések útján kapcsolódnak az integrált jegyrendszerhez (pl. Paredes, Santo Tirso).³²

Az Andante rendszerét, illetve általában a szubrégió tömegközlekedését érintő kérdésekben jelenleg a finanszírozás és a tényleges döntéshozatal elválik egymástól. A 2013-as, az Európai Unió szabályozása szerinti NUTS III szintet konstituáló reform a Metropolitan Council (továbbiakban: Tanács) mint legfőbb döntéshozó szerv létrehozásával éppen azt célozta, hogy a szubrégiót érintő, akár operatív, akár politikai jellegű kérdésekben a lakossághoz „közel”, az önkormányzatok együttműködésével szűssenek a döntések.³³ A törvényi szabályozás jellegénél fogva azonban a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek elegendő vagyonnal ahhoz, hogy saját erőforrásaikból tudjanak működtetni egy nagy kiterjedésű, az önkormányzatok területén átvitelt, alapvetően veszteséggel járó tömegközlekedési

rendszer. Ennek következtében a finanszírozás az Európai Unió befektetési alapjaiból származó támogatások mellett elsősorban a központi kormányzat feladata maradt annak ellenére, hogy az államigazgatási szervek képviselői a döntéshozatali folyamatban jelen szabályozás szerint már csak mint tanácskozási joggal rendelkező szereplők vehetnek részt.³⁴ Bár az atipikus államigazgatási szervből önkormányzati társulásnak együttműködési formává váló Tanácsban de iure nincs szükség minden önkormányzat polgármestereinek támogató szavazatára, a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy egyes döntések meghozatalakor a résztvevők konszenzusra törekednek a tömegközlekedéssel összefüggő, illetve általában bármely, az AMP-t érintő kérdésekben.³⁵ Ennek az az oka, hogy meg szeretnék akadályozni, hogy az AMP-ből a TIV javára vonjanak el pénzt, ugyanis ezzel több önkormányzat érdeke is sérülne. Az önkormányzatok az egymással való együttműködés mellett igyekeznek bevonnai a tárgyalásokba a civil szférát is, így gyakran kerül sor lakossági egyeztetésre.

2. Társulás helyett önállóan: szociális szolgáltatások és lakhatás – Área Metropolitana do Porto (AMP)

Általánosságban elmondható, hogy Portugália nagy hangsúlyt fektet a szociális biztonság kérdéseire. 2017-ben a GDP 23,56%-ának megfelelő összeget fordított szociális ellátásokra.³⁶ Bár az elmúlt években csökkent a szociális célú állami költség Portugáliában, továbbra is érdemben meghaladja az OECD átlagot. Az állami szociális rendszer alapjait az 1930-as évekre, a jobboldali Salazar-diktatúra idejére datálhatjuk,³⁷ azonban a demokratikus átalakulás során vált deklarált célá a társadalmi szolidaritás, a gazdasági, szociális és kulturális jogokról is csak az 1976. évi alkotmány rendelkezett széles körben. Az állami szociális funkció jelenleg is – nemzetközi összehasonlításban – erős alkotmányos alapokon nyugszik, például a lakhatáshoz való jogot nem mint alkotmányos célt, hanem mint alapjogot rögzíti az alkotmány.³⁸

A magas szintű alkotmányos elvárásokhoz egy erősen centralizált jóléti rendszer kapcsolódik, 2017-ben a szociális kiadások körében mindössze a GDP 0,75%-ának megfelelő összeget juttatott az állam az önkormányzati alrendszer számára.³⁹ A francia mintájú, mediterrán modellben történő közszolgáltatásokra, így a szociális szolgáltatásokra is jellemző, hogy a centralizált szolgáltatás figyelembe veszi, támaszkodik a családi egysegek és a kisközösségek öngondoskodására, illetve a nem állami entitások (jellemzően egyházi szervezetek) szerepvállalására is. Ennek megfelelően a szociális ellátások jelentős részét a központi pénzbeli ellátások teszik ki, míg a személyes jellegű szolgáltatásokat az önkormányzatok, a lakossághoz legközelebb álló freguesiák látják el,⁴⁰ az egyházi vagy ci-

vil entitások és a hagyományos kisközösségek bevonásával. (További sajátosság, és kereteket rögzíti, amely jelentős területi eltéréseket eredményezhet a konkrét szolgáltatások tekintetében.) Mivel a nagyobb volumenű (pénzbeli) ellátásokról központi szinten gondoskodik az állam, a személyes szolgáltatások megszervezésének módja igen heterogén, a lakhatás kérdése az, amelyről a települési önkormányzatok gondoskodnak. A lakhatással vállaltak jellemzően szociális bérlekások fenntartásával történik.

Portugáliában jelenleg is aktuális kérdés a lakhatási szegénység, ugyanis a lakosság 5,8%-ának nehézséget jelent a lakáshitel törlesztés, bérleti díj vagy a rezsizs megfizetése, 18,9%-ának pedig fűtés okoz gondot.⁴¹ A legutóbbi, 2011-es adatok szerint a szociális bérlekások aránya kifejezetten alacsony, a lakásállomány 2% volt, azonban az interjúkban elhangzottak alapján mind országos, mind helyi prioritás, hogy ez az arány növekedjen.⁴² A szociális bérlekások létrehozására több példa is volt az 1920–30-as évek óta,⁴³ de jellemzően önkormányzati szinten valósulnak meg a beruházások, 2015-ben a szociális bérlekások 79,56%-a teljes egészében önkormányzati tulajdonban volt.⁴⁴

Az AMP keretében nincsen szociális bérlekásokra vonatkozó együttműködés, az önkormányzatok önállóan biztosítják. Portóban – országos arányt jóval meghaladva – a lakásállomány 13%-a önkormányzati bérlekás, amelyek összesen 30 000 lakost szolgálnak ki, ezt a városvezetés az interjúban pozitívan értékelt. A 2020-as városi költségvetés 33 875 000 eurót irányoz elő az önkormányzati lakások fenntartására – (az összeg megközelítőleg kétharmada javításokra, felújításokra szol – az elkövetkező években pedig 59 100 000 eurót tervez Porto város szociális bérlekásrendszerébe fektetni.⁴⁵ A bérlekások iránti kérelmek elbírálását és a lakásállomány üzemeltetését a DomusSocial közzállalat végzi. A bérlekásra való jogosultságot a helyi joganyag szabályozza, az elsődleges kritérium a helybenlakás. Maiában szintén egy közzállalat végzi, az Espaço Municipal, a Portóihoz hasonló feladatokkal. Maia 2020-ban lakhatással kapcsolatos kiadásokra 1 988 000 eurót szán, a következő években pedig 3 350 000 eurót tervez szociális bérlekás beruházásra fordítani.⁴⁶ A maiai városvezetéssel folytatott interjúban elhangzott, hogy jelenleg a szociális kiadások nagy részét a már megvalósult bérlekás beruházások hiteltörlesztései teszik ki.

V. Egy rájárat közhatalmi feladatellátás: Porto nagyvárosi speciális jogállású terület rendészeti igazgatása

Kutatásunk során megállapítást nyert, hogy a portugál rendészeti modell az francia mintát követi, így elkülönül az

Államrendőrség, a Csendőrség és az Önkormányzati rendészet.

A csendőrség (*Guarda Nacional Republicana – GNR*), egyszerre minősül rendőri szervnek, így a belügyminiszter irányítása alá tartozik, és egyszerre minősül belső fegyveres védelmi szervnek, így a honvédelmi miniszter irányítási jogköre is kiterjed rá, tagjai rendfokozattal rendelkeznek.

Portugáliában az Államrendőrség, a *Policia de Segurança Pública (PSP)* feladata kizárólag a bűnmegelőzésre terjed ki, emellett csekélyebb bűncselekmények nyomozását is végezheti. A komolyabb bűncselekmények nyomozása a *Policia Judiciária* hatáskörébe tartozik, mely egy ettől elkülönült szerv.

A helyi rendészeti feladatok ellátása az Önkormányzati rendészet feladata. Portugáliában Önkormányzati Rendőrség (*Policia Municipal*) működik. Az állomány tagjai kizárólag igazgatási rendészeti feladatokat ellátásra vannak feljogosítva, a bűnyűgyi rendészeti feladatokat a már említett másik három szerv látja el. *Policia Municipal* jogállását tekintve civil közszolgálat, hasonlóan a magyar közterület-felügyelethez, egyenruhát viselnek, a parkolást ellenőrzik, azonban különbség, hogy löfegyverrel rendelkeznek, melyet kizárólag önmédelem célból használnak. Rendészeti jogkörük a magyar közterület-felügyelettel szemben szűkebb, bűncselekmény észlelése esetén, kötelességre értesíteni az illetékes hatóságot, és kizárólag csak az állampolgári visszatartás joga illeti meg. A *Policia Municipal* minden önkormányzatnál saját szolgálati autókkal rendelkezik.⁴⁷

A *Policia Municipal* felett az Államrendőrség szakmai felügyeleti jogokat gyakorol, képzésüket, továbbképzésüket ők végzik. Portóban és Lisszabonban az Önkormányzati Rendőrség jogállása sajátos. Tagjai a PSP állományához tartoznak, így jogkörük azazt megegyezik, azonban a közvetlen ellenőrzési jogokat a portói, illetve a lisszaboni önkormányzat gyakorolja felettük.

Megállapítottuk, hogy a Porto nagyvárosi speciális jogállású területen, a portói agglomerációban (*Área Metropolitana do Porto*) a *Policia Municipal*-ok között nincs együttműködés, minden önkormányzat saját állományával rendelkezik. Az állomány finanszírozását és fenntartását minden önkormányzat külön, a saját önkormányzati bevételeiből fedezi.

VI. Záró gondolatok helyett

A Portói Nagyvárosi Térség 17 települési önkormányzat – és számos, a települések részét képező terület – együttműködésének keretét jelenti. Kutatásunk során megállapítottuk, hogy az együttműködés elsősorban azokban az ágazatokban jelentős, ahol ezt a központi jogalkotó lényegében kötelezővé tette, az *Área Metropolitana do Porto* kialakításával és hatásköreinek meghatározásával. Az AMP

keretein kívül csak a hulladékgazdálkodás körében jött létre egy részleges együttműködés, a humán közszolgáltatások és a közhatalmi feladatellátás terén lényegében az önálló szervezési megoldások érvényesülnek. Azonban mindezen tagolt-ság ellenére is, a fenti rendszer biztosítja a nagyvárosi agglomeráció kielégítő működését. Ez kiemeli a közlekedés-szervezés fontosságát is a nagyvárosi agglomerációban, hiszen ennek a működésképes rendszernek az alapja az integrált és intermodális agglomerációs közlekedési rendszer. ■

- 1 Az összehasonlító kutatást a Nemzeti Tehetség Program NTP-FKT-19-0001. jelű pályázata támogatta.
- 2 LD. NEMES NAGY JÓSEF (szerk.): Regionális elemzési módszerek. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, 2005. 262. o.
- 3 LD. JON PIERRE: The Politics of Urban Governance. Basingstoke, Palgrave Macmillan 2011. 2–4. o.
- 4 Alkotmány 235. cikk
- 5 Alkotmány 236. cikk
- 6 HOFFMAN István: Helyi-területi önkormányzatok. In: FEZEKAS MARIANNA (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész I. Budapest, 2017. Eötvös Kiadó. 252–253. o.
- 7 Alkotmány 225–234. cikk
- 8 LD. PL. GALLAGHER, Tom: Unconvinced by Europe of the Regions: The 1998 Regionalization Referendum in Portugal. In: South European Society and Politics, 1999/4. sz., 132–148. o., különösen 138–145. o.
- 9 MAGONE, José M.: Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. In: LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders: The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe. Oxford, 2011, Oxford University Press. 389–390. o.; 404–405. o.
- 10 TELES, Felipe: Local Governance and Intermunicipal Cooperation. New York, 2016, Palgrave Macmillan. 67–69. o.
- 11 MAGONE, 2011, 390–391. o., 395. o.
- 12 MAGONE, 2011, 390–391. o.

- 13 <http://portal.amp.pt/pl/>
- 14 75/2013. sz. törvény 69. 71. cikk
- 15 75/2013. sz. törvény 73–74. 76. cikk
- 16 Alkotmány 249–254. cikk
- 17 Alkotmány 251. cikk; 169/1999. sz. törvény 42. cikk
- 18 169/1999. sz. törvény, 56–57. cikk
- 19 Alkotmány 244–248. cikk
- 20 169/1999. sz. törvény 5. 21. cikk
- 21 169/1999. sz. törvény 24. cikk
- 22 LD. még: SILVA, Carlos Nunes: Political and Administrative Decentralization in Portugal: Four Decades of Democratic Local Government. In: SILVA, Carlos Nunes – BUČEK, Ján: Local Government and Urban Governance in Europe. Cham, 2017, Springer International Publishing. 26–27. o.
- 23 FEZEKAS MARIANNA (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. Budapest, 2019, ELTE Eötvös Kiadó 78–79. o.
- 24 European Court of Auditors: Special Report Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits 2018. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf
- 25 Águas do Porto, E. M. <https://iwa-network.org/aguas-do-porto/>
- 26 Serviço Inter municipalizado de Gest o de Resíduos do Grande Porto, <https://lipor.pt/pl/>
- 27 Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo és Vila do Conde
- 28 (<http://autoridade.amp.pt/pl-pt/home/transporte-na-amp/transportes/?fbclid=IwAR10NvwjPAqZgSSPCaktyccotYj1tBkPZWE81mDUJJEJnRYwFdSh0MjY>) Utolsó letöltés: 2020. 02. 15.
- 29 STCP Éves beszámoló (2018) 26. oldal, (https://www.stcp.pt/fotos/editor2/Relat%C3%B3rios%20e%20Contas/relatoriocontassstcp_19_en_v5s.pdf)
- 30 CP Éves beszámoló, (https://www.cp.pt/StaticFiles/Institucional/1_a_empresa/3_Relatorio_Contas/2018/relatorio-contas-2018.pdf) Utolsó letöltés: 2020. 02. 15.
- 31 <https://www.linhandante.com/quem Somos.asp> Utolsó letöltés: 2020. 02. 15.
- 32 <https://www.linhandante.com/noticias-det.asp?noticiaid=150> Utolsó letöltés: 2020. 02. 15.
- 33 Lei n° 75/2013 69. cikk
- 34 https://www.compete2020.gov.pt/admin/fileman/Uploads/20200109_Lista%20de%20Aprovados%20C2020_31DEZ2019_site_1.pdf Utolsó letöltés: 2020. 02. 15.

- 35 Lei n. 75/2013
- 36 OECD (2020), Social spending (indicator). [Szociális kiadás (indikátor)] doi: 10.1787/7497563b-en (2020. 02. 17.)
- 37 Maria I.L.B. de Carvalho: Social work and the welfare system in some European countries: commonalities and differences between Germany, Portugal and Spain [Szociális munka és jóléti rendszer néhány európai országban: hasonlóságok és különbségek Németország, Portugália és Spanyolország között] 2006. 4. o.
- 38 Constituição da República Portuguesa [A Portugál Köztársaság Alkotmánya] 65. cikk
- 39 INE (Statistics Portugal): Expenditures of social protection benefits (% of GDPmp – Base 2016) by Functions of social protection; Annual [Szociális védelem kiadások (GDP% – 2016) Szociális védelem típusa szerint]
- 40 Gerhard Hammerschmid, César Madureira, Nick Thijs: Public administration characteristics and performance in EU28: Portugal [Közigazgatási jellemzők és teljesítmény az EU28-ban: Portugália], European Commission, 2018.
- 41 INE (Statistics Portugal): As Pessoas 2018 [Emberek 2018.], INE, Lisszabon 2020. 32. o.
- 42 OECD Affordable Housing Database
- 43 Fátima L. Matos: Social Housing Porto – presentation [Szociális lakhatás Porto – prezentáció], 2016 <https://www.researchgate.net/publication/303814662> (2020. 02. 17.)
- 44 INE (Statistics Portugal): Council housing buildings (No.) by Geographic localization (NUTS – 2013) and Ownership regime; Annual [Önkormányzati lakóépületek száma területi elhelyezkedés (NUTS – 2013) és tulajdoni helyzet szerint, éves bontásban]
- 45 Câmara Municipal do Porto, Orçamento para o ano 2020 [Porto Város 2020. évi költségvetése]
- 46 Câmara Municipal da Maia, Grandes Opções do Plano e Orçamento para o ano de 2020 [Maia Város tervezési opciói és 2020. évi költségvetése]
- 47 A külön megjelenő fenntarthatósági szempontok és fenntarthatósági politika a Polícia Municipal működését is érinti Porto város önkormányzatában, ami abban is megnyilvánul, hogy gépjármű flottájukban egyre növekvő arányban vesznek részt elektromos meghajtású autók.

ijoten | Internetes Jogtudományi Enciklopédia

ijoten.hu