

A nagyvárosi kistérségek és agglomerációk összefüggései

A kistérségek és település agglomerációk összefüggésrendszerének elemzését mindenek előtt a két fogalmi kör tisztázásával célszerű kezdeni, amelynek alapján kideríthető, hogy a két fogalom által megjelölt településkör és azok jellemzői összehasonlíthatók-e egymással.

Az agglomerációt, mint **gazdaságföldrajzi kategóriát** elsősorban a települések és a gazdaság térbeli szerkezete összefüggéseinek vizsgálata alapján határozhatjuk meg. Ebből a megközelítésből a település-agglomeráció egy sajátos jellegű településrendszer, összetett településformáció, amelyben tartós és intenzív gazdasági, igazgatási, kommunális és szolgáltató-ellátó kapcsolatok alakulnak ki az egyes, egymáshoz közel fekvő települések, mindenek előtt a nagyobb központ és az ezeket körülvevő települések között.

Az is megfigyelhető, hogy a gazdaságilag fejlettebb országokban a településhálózaton belül legerőteljesebben a nagyvárosok és a település-agglomerációk fejlődnek, ezekben tömörül a lakosság mind nagyobb hányada. Ez az állapot az urbanizációs folyamatnak egy fejlettebb stádiumában következik be, amikor a településegységek közötti funkcionális kapcsolatok egyre erősebbek lesznek.

A település-agglomerációk természetesen hosszú gazdasági, társadalmi, műszaki, stb. folyamatok eredményeként alakulnak ki (s nem egyik napról a másikra valamiféle kinyilvánítás eredményeként jönnek létre, vagy szűnnek meg...). A kialakulási folyamat (amelyet agglomerálódási folyamatnak nevezünk) különböző stádiumában lévő település együttesekre jellemző tulajdonságokat kifejező fogalmi meghatározásokat statisztikai oldalról a KSH egzakt módon adta meg és ennek megfelelően végezte el az országban az autentikusnak nevezhető lehatárolásokat.

„Az **agglomerációk** olyan településstruktúrák, ahol az ott elhelyezkedő településekben népességyarapodás, jelentősebb lakásépítési tevékenység figyelhető meg.”

Agglomerálódó térségeknek azokat a településstruktúrákat (település együtteseket) nevezzük, amelyekben már egyértelműen felismerhetőek az agglomerálódási folyamat ismérvei, de a folyamat még nem tekinthető bejezettnek.

A település együttesek esetében olyan jellegű területi összefonódás, összeépülés - netán összefüggő településtest kialakulása - amely az agglomerációk létrejöttének egyik sajátos kritériuma, a település együttesek vonatkozásában csekély mértékű, vagy hiányzik, ez csupán az egyes településekre lehet jellemző.

A 2003-ban publikált KSH kiadvány a fent jelzett, három kategóriába sorolta a települési csoportokat.

E munka végeredményeként – alapos és egzakt statisztikai elemzést követően – 4 agglomerációt (a budapesti, miskolci, pécsi, győri); 4 agglomerálódó térséget (a balatoni, egri, szombathelyi, zalaegerszegi), valamint 13 településegüttest (lényegében az összes többi megyeszékhely város, valamint Sopron megyei jogú város) határolt le.

A kistérségek fogalmi meghatározása illetve értelmezése is hasonlóképpen bonyolult feladat annak ellenére, hogy – az agglomeráció fogalmával ellentétben – ez már jogi terminológiának számít, mivel több jogszabály is tartalmazza a fogalom értelmezését. Emellett az sem mellékes, hogy a kistérség fogalma – s főleg annak tartalma, és jelentősége – hatalmas fejlődésen ment át az utóbbi években: jogszabályi alapot nélkülöző KSH megfigyelési egységből a közigazgatási területi

feladatok ellátására is alkalmas törvényileg deklarált területfejlesztési- statisztikai, földrajzilag összefüggő területi egység lett.

A jelenleg hatályos jogi meghatározás és funkció megjelölés a kistérségekkel összefüggő végleges elképzeléseket nem elégíti ki mivel a korszerűsítés valódi autonómiát, decentralizációt és integrációt céloz meg, amelyet csak a komplex jellegű közigazgatási egységként működő kistérség valósít meg.

Ezek után hasonlítsuk össze a két fogalmat tartalmi meghatározottság és területi lehatárolás szempontjából

Az agglomeráció és a **kistérség fogalmának** - önmagukban külön-külön is bonyolult, sokféleképpen értelmezhető - **tartalmait összevetve** többféle azonosságot és különbséget tudunk feltárni.

Azonosságok:

- Mindkét rendszer területi, földrajzi kategóriának minősül, amely a települések összekapcsolódásával, funkcionális összehangolódásával alakul ki.
- Az érintett települések együttélését, egymásra utaltságát a „centrum-periféria” viszonya fejezi ki, amely egycentrumú vagy többcentrumú, illetve társközpontú is lehet.
- Lényegében mindkét rendszer „egy töről fakad” mivel azok kialakulását, illetve kialakítását a KSH által elkezdett megfigyelési, adatgyűjtési gyakorlat és rendszeres elemzési munka előzte meg. (Ez akkor is így van ha, mint tudjuk a kistérségi struktúra kísértetiesen hasonlít a korábbi járási és városkörnyéki rendszerre.)
- Mind a kistérség, mind az agglomeráció központjai (amelyek jellemzően városok, de kistérségközpont lehet nagyközség is) a környezetükből valamilyen minőségi és mennyiségi tényezőkkel kiemelkednek, s mindezt presztízst adó körülménynek, de esetenként tehertételnek is tekintik, azonban mindenképpen ambicionálják a térségközponti státusz megszerzését és megtartását.
- A lehatárolások tapasztalatai alapján – bár mindkét struktúra az állandóságra, a stabil lehatároltságra törekszik – a tapasztalatok alapján meglehetősen nagy „flexibilitással”, változó lehatárolási körökkel rendelkezik. Ez a folyamat ráadásul kétirányú is lehet, vagyis egy-egy térség településszáma csökkenhet és nőhet is, illetve keletkezhet és meg is szűnhet.
- Sajátos azonosság a kistérségközpont és az agglomerációs központ között, hogy – bár az agglomeráció a városfejlődés egy előrehaladott állapota – léteznek agglomeráció nélküli, de kistérséggel rendelkező nagyvárosok, mint ahogy fordítva is: kistérséggel nem, agglomerációval viszont rendelkező nagyvárosok is.
- Tekintettel arra, hogy az agglomerálódási és urbanizációs folyamatot ugyanazok a tényezők határozzák meg mint, amelyek a városok erőteljes fejlődését, emiatt a nem nagyvárosi kistérségközpontok helyzete úgy is értelmezhető, hogy azok az urbanizációs, agglomerálódási folyamat alacsonyabb fázisában vannak, s (kis túlzással) elvileg valamennyi elérheti az agglomerációk valamely fokozatát.

Különbségek:

- Az agglomerációk – a kistérségekkel ellentétben – nem képeznek (sem ténylegesen, sem potenciálisan) közigazgatási és területfejlesztési egységet, „csupán” a spontán társadalmi, műszaki térszerveződés egységei.
- Bár a kistérségek, mint vonzáskörzetek kialakulása esetében is természetes térszerveződési folyamatok voltak a meghatározóak, azonban mostanára már konkrét adminisztratív, jogi aktusok végeredményének, területi egységeknek tekinthetők, amelyek területfejlesztési, ellátásszervezési és potenciálisan közigazgatási funkciót is hordoznak.
- Az agglomerációk – a kistérségek egyik lényeges fogalmi kritériumával szemben – egyrészt nem korlátozhatók kistérségi, megyei, regionális és országos határok közé (ezeken a határokon, elvileg és gyakorlatilag is, átnyúlhatnak), másrészt nem képeznek országosan összefüggő rendszert sem.
- Tekintettel arra, hogy az agglomerálódást mindig ugyanazok a tényezők határozzák meg, mint amelyek a nagyvárosok fejlődését, s ezek egy folyamat szervesen egymáshoz kapcsolódó fázisai, emiatt az agglomerációnak csaknem minden esetben nagyvárosok a központjai. (Természetesen, mint minden szabály alól ez alól is van kivétel, ugyanis pl.: a balatoni agglomerálódó térségnek 8 társközpontja van, amelyek közül egyik sem tekinthető „nagyvárosnak”.)
- Az agglomerációk – mint, ahogy szó esett róla – tágabban értelmezve, az agglomerálódási folyamat különböző fokozatain lévő települések csoportjait foglalják egy fogalmi körbe (így: agglomerációk, agglomerálódó térségek és településegységek), tehát a különböző csoportok egymáshoz viszonyítva (funkciógazdagság, intenzitás, műszaki integráltság, stb. szempontjából) eltérő tartalommal rendelkeznek.
Ugyanakkor a kistérségekkel szemben (amennyiben többcélú önkormányzati társulás látja el a közös feladatokat) homogenizált térségi feladatstruktúráját határozta meg a jogszabály. Ez a struktúra 18 feladat- és hatáskört ölel fel, de az állami normatív támogatás feltételeként mindössze 4 „kötelezően vállalandó” feladatot határoz meg.
- Amíg az agglomerációkat objektív folyamatok eredményei alapján többnyire számszerűsíthető ismérvek alapján lehatárolt településegységek, addig a kistérségeket jelentős mértékben adminisztratív módon, ettől eltérő ismérvek figyelembevételével kijelölt településcsoportok alkotják.

Az agglomerációk és a nagyvárosi kistérségek viszonyrendszerének vizsgálatában lényeges szempont az érintett **települési kör lehatárolásában** lévő azonosságok és különbségek bemutatása is.

A jelenlegi hatályos lehatárolások összevetése, amelyet az 1.sz. táblázat szemléltet, számos eltérést mutat a két struktúra között. Ezek közül a legjellemzőbbek:

- A Budapest nélküli nagyvárosok kistérségeihez tartozó települések száma (575) lényegesen – több mint kétszeresen – meghaladja az agglomerációjukba tartozó települések számát. Ebből következik hogy a kistérségi településkörnek 64,5 %-a nem tartozik az agglomerációs körbe.

Ezen belül 3 kistérséghez tartozó 61 település nem is tartozhat agglomerációhoz, mivel központjaik nem rendelkeznek agglomerációval (Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely).

- A nagyvárosi agglomerációs kör települései (253) mintegy hatodrészen (16,6%) nem a nagyvárosi kistérségből kerültek ki. Vagyis összességében 42 település, amely 10 nagyvárosi agglomerációból tevődik ki, más kistérségbe tartozik, azaz más kistérségből „vonzódik” a nagyvároshoz. (A legnagyobb számú „átvonzódások” a szombathelyi, győri, és békéscsabai agglomerációknál tapasztalhatók.)
- Szembetűnő, hogy három nagyváros (Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa) nem rendelkezik agglomerációval, viszont kistérséggel igen. Ugyanakkor a debreceni agglomerációnak 9 településből álló településegyüttese van de nem képes kistérséget.

Természetesen mindezek az összehasonlítások akkor nyerik el értelmüket, ha a kistérségi szabályozás kialakításában érvényesülő szemponttá válnak.

A nagyvárosi kistérség sajátosságait feltáró IDEA tanulmányok által kiváltott visszhangok, értékelések egyaránt egybecsengő módon állapították meg, hogy **szükség van a nagyvárosi kistérségre megkülönböztetett figyelmet fordítani a szabályozás kialakítása során:**

- A nagyvárosi agglomeráció kérdését alaposabb elemzés tárgyává kell tenni, megállapították, hogy vizsgálni szükséges a „nagyvárosi kistérség” viszonyát, munkamegosztásának területeit a „kisvárosi kistérségekkel” feltárva ezáltal a kistérségek közötti „horizontális dimenzió” jellemzőit.
- Ugyancsak megfogalmazódott a „kistérségi normatíva” kialakításának szükségessége a térségi ellátások finanszírozásának elősegítése érdekében, valamint a nagyvárosok esetében tapasztalható „spill over” hatás negatív következményeinek ellentételezésére.
- Markáns vélemények alakultak ki a finanszírozás egyéb területeivel kapcsolatban is, azonban mindenképp előtérbe kell hozni a nagyvárosoktól elvárt, illetve a kistérség többi településével közösen ellátott feladat struktúra meghatározása szükséges.
- A kistérségi rendszer kialakítása stádiumában meghatározó azon térségi feladatok köre, amelyeket a nagyváros (és a többi kistérség központ) maga lát el a kistérség lakossága számára, s egyelőre még kisebb azon közszolgáltatások köre, amelyet a város társulásban közösen lát el a térségével.

Ennek, számos oka közül, a rendelkezésre álló kihasználatlan városi kapacitások, valamint az ellátási színvonal városi vonzóereje említhető.

Ez a körülmény még inkább előtérbe állítja a finanszírozás kérdését, ugyanis a város által nyújtott szolgáltatásokat a valós költségeiken kell megtéríteni a városi ellátórendszer számára. (A valós költségekbe nem csupán az állami normatívát és az általuk nem fedezett, jelenleg figyelembe vehető tényleges kiadásokat, hanem a jelenleg még el nem számolható amortizációs kiadásokat is bele kell számítani). Tekintettel arra, hogy a társulásban történő közös

feladatellátás önkéntes alapon történhet, azt minden esetben a társulás tagjainak érdekeivel összhangban – pl. ráfizetés mentesen! – lehet csak végezni, emiatt „kiegészítő normatíva” nélkül a nagyvárostól nem várható el, hogy egyéb saját eszközeit felhasználva működtesse a térségi ellátást biztosító kapacitásait.

- Felvetődött a nagyvárosok differenciált funkciójának (települési, agglomerációs központi, kistérségközponti, régióközponti, országos és nemzetközi jelentőségű funkciókat ellátó tényező) kezelésére irányuló igény és szükségesség.

Sajátosan egybecsengő vélemények helyeselték a nagyvárosok szerepének kiterjesztését a „post-megyei” helyzetben, mint logikus megoldást a megyei funkciók oldalirányú mozgására. (Igaz ezzel kapcsolatban más főleg nosztalgikus jellegű és a politikai realitásokat is figyelembe vevő – ellenvélemények is megfogalmazódtak.)

A kistérségi szabályozás **eddig megalkotott jogszabályaiban fellelhetők ugyan pozitív elemek** a nagyvárosi kistérség szempontjából, azonban lényegesen elmaradnak azoktól az elvárásoktól, amelyeket az előzőekben vázolt szakmai megalapozó vélemények tartalmaztak. A társulási törvény csupán formális, illetve potenciális megkülönböztetéseket tartalmaz a nagyvárosok számára. A társulási tanács szavazatainak elosztását, a tagok költségvetési hozzájárulása, vagy a települések népességének arányában is meg lehet állapítani, tehát elvileg a nagyváros polgármestere megkülönböztetett szerepet is kaphat a többi taghoz képest, amennyiben el tudja fogadtatni ezt a szándékát a többi taggal.

A területfejlesztési törvény módosításával létrejövő kistérségi fejlesztési tanács szabályozásában már lényegesen több „pozitív diszkriminációt” kapott a nagyvárosi (megyei jogú városi) kistérség polgármestere.

A gyakorlati szabályozás során kompromisszumos megoldások születtek egyebek között a regionális önkormányzati középszintet, a megyék jövőbeni funkcióját és sorsát, a törvény által elrendelhető, hatáskörrel és feladatokkal feljogosítható **kötelező kistérségi társulásokat** érintő szakmai elképzelésekben.

Ezek a kérdések közvetve, vagy közvetlenül és eltérő mértékben befolyásolják a nagyvárosi kistérségek sajátos problémakörét. Példaként említhető, hogy ha az önkéntes önkormányzati társulás részére biztosít közszolgáltatásokat a nagyváros ellátórendszere, akkor az érintettek megállapodásán, a költségviselés megosztásán múlik az ellátás beindítása, míg kötelező feladatként a térségközpont állami pénzeszközökre normatív módon is igényt tarthatna.

- Ugyancsak kompromisszumos megoldásnak minősül a nagyvárosi kistérségek szempontjából az, hogy az önkéntes társulás **együttműködési területei egységesen (uniformizált módon) és taxatív** meghatározásban került törvénybe foglalva. (18 féle feladat lett kijelölve.) Ez korlátok között tartja az összes kistérség együttműködésének területeit is, de valójában a nagyvárosi agglomeráció területén kialakult sokkal több színű már létező és új igények által kívánatos együttműködést is gátolni fogja.

A **szűk és behatárolt körű közös feladatellátás** meghatározásán túlmenően a nagyvárosok szempontjából a differenciálatlan uniformizált lehatárolás jelenti a további problémát.

Ha elfogadjuk azt az evidenciát, hogy a városok nagyságrendjét (és hierarchiáját) alapvetően a lakosságuk és a térségük lakossága számára nyújtott szolgáltatások sokszínűsége, azaz mennyisége és minősége határozza meg, akkor ezt a differenciáltságot a közös feladatellátásban is el kell ismerni.

- A hatályba léptetett szabályozásban kompromisszumos megoldásnak csak némi eufemizmussal nevezhető **a pénzügyi kérdések rendezése**.

Egyrészt az önkéntesen vállalt közös feladatstruktúra töredékére ad ösztönző támogatást a kormányzat: a 18 vállalható feladatból 4-re lehet normatív támogatáshoz jutni. Ennél a nagyvárosi térségellátási funkciók spektruma sokkal szélesebb. Annak már nincs is jelentősége ezután, hogy a törvényi feladatlehatárolásban nem szereplő, de ténylegesen ellátott közös funkciók sem jutnak támogatáshoz.

Másrészt a szabályozásban jelét sem lelhetjük annak a szándéknak hogy az **üzemgazdasági szemléletű finanszírozásnak** esélyei lennének.

A térség számára biztosított kötelező feladatok tényleges költségeit még a normatíva kiegészítésének szintjén sem kívánják biztosítani, nemhogy az állóeszközök amortizációjának költségei szóba jöhetnének.

Természetesen a kötelező feladatellátással együtt járó kötelező költség megtérítés elve itt nem értelmezhető, mivel önként vállalt együttműködésről van szó, azonban a nagyvárosok nem is ettől teszik függővé az ellátások biztosítását, mivel ezeket a költségeket eddig sem térítette meg számukra sem a térségi önkormányzat, sem az állam.

A kistérségi modellkísérletekről is szólni kell néhány mondatot:

A **nagyvárosi kistérséggel kapcsolatban** felmerült közismert kérdésekre, dilemmákra valamilyen **választ kellett volna adnia a modellkísérleteknek**, mivel a „kísérletek legfőbb funkciója az, hogy, mielőtt a rendszer – országosan átfogóan és üzemszerűen – működni kezdene, a gyakorlatban próbáljuk ki az elv életképességét”. Vagyis „gyakorlati tapasztalatokra kézzelfogható eredményekre, hatásvizsgálatokra és elemzésekre van szükség”.

Ezeknek a céloknak és elvárásoknak – más egyéb hasznos tapasztalatai ellenére – a nagyvárosi kistérségi modellkísérlet – megítélésem szerint nem tudott megfelelni.

Ezen állítás alátámasztására három körülmény szolgál:

Az egyik: A kísérlet tapasztalatait összefoglaló tanulmány megállapítja, hogy „nem valós modellkísérlet folyik”, mivel a hatályos szabályozás keretei között és nem a jövő feltételezett szabályrendszere alapján folyik a kísérlet, s ez a körülmény nehezíti az „érdemi hatásvizsgálat lefolytatását”, amelyből „a jövőre nézve teljes körűen megalapozott vélemény vonható le”.

A másik megállapítás szintén az összefoglaló tanulmányból származik: „konzekvens válaszok csak a modellkísérlet későbbi szakaszában fogalmazhatók meg” a

kísérletnek arra a központi kérdésére, hogy a nagyvárosi kistérségben a központi település (a nagyváros) és annak intézményrendszere milyen szerepet tölthet be.

Ugyancsak nem ad választ a modellkísérlet olyan fontos kérdésekre, mint a finanszírozási rendszerben kialakítandó üzemgazdasági szemlélet szükségessége, vagy a kistérségek közötti horizontális kapcsolatok, és munkamegosztás kialakításának szükségessége.

Mindkét probléma ismert már a szakmai közvélemény előtt, azonban konkrét modellezés lenne szükséges ahhoz, hogy a nagyvárosi térségi többletfeladatokat kifejező „spill-over” hatás teljes körű tartalmát feltárjuk és költségeljük. Ugyanígy szükséges lenne a nagyvárosok részéről a többi kistérség önkormányzatai számára biztosított szolgáltatások tartalmának feltárása és kalkulációja.

Mindezek megalapozhatják a kölcsönös érdekek alapján kialakítandó horizontális együttműködést az érintett kistérségek és a nagyvárosi kistérség között.

Néhány gondolatot a pécsi kistérség / agglomeráció példájáról is szólni kell:

Pécs városa főbb jellegzetességeit tekintve a legnagyobb magyar városok helyzetével azonos pozíciót foglal el.

Nem különbözik a legtöbb nagyvárostól abban a tekintetben sem, hogy kiterjedt **agglomerációval és kistérségi vonzáskörrel rendelkezik**, de ez a települési kör számottevően szűkült az utóbbi lehatárolások szerint, illetve jelentős eltérés mutatkozik a kistérségi és az agglomerációs lehatárolás között.

Mindezek alapján a pécsi példaként tett megállapítások tipikusnak is tekinthetők a többi nagyváros számára.

Az agglomerációban élő **lakosság alapfokú és középfokú ellátása** a térségközpontban spontán folyamat következtében alakult ki, amelyet a kistérségi társulás ösztönzési rendszere formális keretek közé helyezhet. A többcélú kistérségi társulás, amely az agglomerációt – két települést leszámítva – is magába foglalja, a közös feladat ellátás önkéntes vállalását valósítja meg.

Az ellátási feladatok közül az **orvosi ügyeletek** megszervezése, valamint a **gyermekjóléti és családvédelmi szolgálat** pécsi központtal történő megszervezése sikeresen megtörtént, amelyhez a kistérség pénzügyi támogatásokat nyert a kormányzattól.

Az **alapfokú oktatási feladatok** kistérségi szintű megszervezése bonyolult feladat, amelyet szemléltet az is, hogy a pécsi ellátó rendszer eddig is biztosította (s jelenleg is biztosítja) a vonzáskör jelentős része számára az alapfokú oktatást (anélkül, hogy bármiféle megállapodásban ezt vállalta volna).

Így például a kistérség általános iskolás korú gyermeklakosságának 43%-a (1200fő) számára bejáró tanulóként biztosítja az alapfokú oktatást. Ugyanez a helyzet az óvodai nevelés esetében, ahol a 307 fő ellátása (amely a teljes óvodáskorúak 20%-át teszi ki) a pécsi intézményekben történik.

A fenti számok úgy is bemutatathatók, hogy a pécsi általános iskolákban a tanulók 9%-a, az óvodákban elhelyezett gyermekeknek pedig a 6%-a a pécsi kistérségből ingázik. A városi oktatási rendszer vonzását a kistérségen kívüli falvakra is kiterjeszti, innen további 300 gyerek jár be rendszeresen.

Ezek az összefüggések akkor értelmezhetők a saját jelentőségükön, ha figyelembe vesszük azt a körülményt, hogy a általános iskolai normatív támogatások (a bejáró normatívával együtt számítva) a tényleges költségek fajlagos összegének 60-70%-át fedezik csupán. Továbbá azt, hogy a város a bejáró általános iskolás gyermekek autóbusz bérletét megvásárolja (amely 1500 Ft/hó/fő-vel számítható).

Mindezek ellenére sem lehet azt állítani, hogy a város „anyagi áldozatként” kezelné többletköltségeket és igyekezne megtéríttetni az érintett települések önkormányzataival, mivel ha ez a gyermeklétszám (cca.1500 fő) hiányozna a „rendszerből” akkor iskolákat kellene bezárni...

A kistérségi kiegészítő normatív támogatás ezt a helyzetet nem tudja kezelni. Mindenesetre elgondolkodtató, hogy az egyik Péccsel határos község – ahonnét 59 tanuló ingázik a városi iskolákba s ezen kívül 153 saját lakosú és 35 „bejáró” tanulója van – címzett támogatási pályázatot nyújt be egy új iskola megépítésére, amelyet a kistérségi társulás támogatásáról biztosít.

A kistérségi többcélú társulás **megalakításának fő elve** az volt, hogy a város a vonzáskörzetével összehangoltan a meglévő kapcsolatok elmélyítésével és bővítésével közösen szervezze az ellátási és fejlesztési feladatait, úgy hogy semmiképpen nem akar „rátelepedni” a környezetére (vagyis a többi településre) Ez az alapelv következetesen érvényre jutott megalakulása és működési feltételeinek meghatározása során: a város polgármestere nem kívánt a társulás elnöke lenni, a tagsági díj a lakossági lélekszám alapján lett megállapítva, de a szavazati arányokban semmiféle súlyozás nem történt, (vagyis településenként 1-1 vokssal rendelkezik minden tag), a város elhelyezését biztosított a munkaszervezet számára. A társulás feladatai és céljai sokrétűek, a jelenleg hatályos társulási szerződés, az időközben bekövetkezett módosítások (bővítések) következtében 20 féle közös célt, együttműködési területet foglal magába. Ezek közül 17 feladat egybeesik a törvény által megjelölt területekkel, két feladat pedig azonban túlterjed. A normatív támogatási jogalapot jelentő feladatok mindegyike szerepel a megállapodásban.

Végezetül, az elmondottak alapján összegező gondolatokként, illetve javaslatokként a következők megfontolását ajánlom:

A **nagyvárosi agglomerációkat**, elméleti szakmai megfontolások alapján, úgy kell tekintenünk, mint az **urbanizációs folyamatnak** (a városiasodás jellegének erősödése révén bekövetkezett) a végeredményét.

A városiasodást kifejező urbanizációs folyamatot a városi funkciók bővülésével, valamint minőségének emelkedő színvonalával azonosíthatjuk. Az urbanizációs folyamat előrehaladott szakaszában alakulnak ki a településegységek, az agglomerálódó térségek és az agglomerációk. Ezek a szakaszok egymástól (a KSH metodikájában foglaltak szerint) egzakt módon megkülönböztethetők.

Ebből következik, hogy egyrésztől **az agglomerációk objektív városfejlődési folyamat eredményei**, amelyek (a mérési metodikában bekövetkező apró változásokat leszámítva) adminisztratív, szubjektív módon nem változtathatók. Másrésztől a városiasodás eltérő fokán álló városok, amelyek kistérségközponti (és társközponti) funkciót is betöltenek, egymástól eltérő „funkciósűrűséggel”, „funkciógazdagsággal” rendelkeznek emiatt nem uniformizálhatóak.

A **kistérségi lehatárolás, a térségi funkciók közös gyakorlása** (szolgáltatások nyújtása és igénybevétele) **által összetartozó települések** kiválasztása, a fentiekkel ellentétben, **mesterséges feltételek szerint végrehajtott** adminisztratív aktus, bár a lehatárolók – több kevesebb megalapozottsággal – igyekeznek az objektív körülményekre, vonzási viszonyokra hivatkozni. A meghivatkozott objektív viszonyok többnyire az agglomerálódás jellemzőivel egybevágnak, emiatt viszont nem érthető, hogy a kistérséghatárok miért sértik meg (szelik át) az agglomerációk határait.

Tény, azonban az, hogy jelenleg a nagyvárosi agglomerációkba tartozó települések 16,6%-a (42 település) „kilóg” a kistérsége határából, jóllehet a lehatárolások objektívnek tekinthető ismérvei mindkét településcsoportnál azonos. Hasonlóan abszurd helyzet adódik abból, hogy az agglomerációval rendelkező Debrecen nem rendelkezik kistérséggel, vagy abból, ha a kistérségi lehatárolás kevesebb települést ölel át, mint az agglomeráció.

Ha elfogadjuk azt, hogy a agglomerációs kapcsolat, objektív voltából eredően, erősebb és „magasabb rendű”, akkor ennek felül kell írnia ezeket az anomáliákat, vagyis az adott nagyváros agglomerációjának a saját kistérségi határain belül kell elhelyezkednie. A másik irányú eltérés (vagyis, ha a kistérség túlterjeszkedik az agglomeráción) életszerűnek tekinthető, hiszen a kistérségi települések kötődése a központhoz az agglomerációs kapcsolatoknál gyengébb is lehet.

- A többcélú önkéntes kistérségi **társulások együttműködésének területei behatároltak** (18 féle) direkt ösztönző támogatásuk pedig szűk körű (4 féle). Az agglomerációs kapcsolatok azonban ennél sokrétűbbek. Célszerű lenne tehát a kapcsolatok körének differenciált meghatározása, illetve az ösztönző (normatív) támogatásban részesített feladatkör bővítése. Ennek során megfontolandó egy kiegészítő „agglomerációs normatívában” elismerni a nagyváros többletterheit a „spill-over” hatás kezelésének felvállalásában. Ezeket a hatásokat természetesen előzetes számítások tennék számszerű tényezőkké.
- A nagyvárosok közül **elsősorban a tényleges agglomerációval rendelkezők**, illetve a **potenciális régióközpontok** nyújtanak a kistérségük határain túli területekre is különféle szolgáltatásokat. Amennyiben ezek a szolgáltatások méret-gazdaságossági, vagy egyéb okok (pl.: szakmai színvonal) miatt prioritást kapnak az érintett településeken, akkor **a kistérségek közötti "horizontális" megállapodásban** kellene rögzíteni e szolgáltatások biztosításának feltételeit. E többletterheket a nagyváros részben a már említett kiegészítő normatívában téríthetné meg.
- Ugyancsak a speciális helyzetet kezelné az a megoldás, amikor az agglomerációba tartozó **szűkebb körű település csoport külön megállapodást** kötne (esetleg a kistérségi társulási megállapodás részeként) a többletfeladatok közös ellátására. Ennek a realitása abban az esetben is fennállna, ha a kistérségen átnyúló agglomerációk nem kerülnének korrigálásra, mivel a jogi szabályozás lehetővé teszi a kistérségi határokon átnyúló együttműködések is. Ezek a tényezők szintén elismerésre kerülhetnének a kiegészítő normatívában.
- A kistérségekben megalakuló **területfejlesztési tanácsok** több szempontból eltérő és a területfejlesztési központi **irányításának szakmai szempontjait fokozottabban figyelembe vevő feltételeket** kötelesek követni a működésük

során. Ezeket a feltételeket egyebek mellett a nagyvárosok megkülönböztetett szerepe is diktálja. A megkülönböztetés szakmailag teljes mértékben indokolt (pl.: a nagyvárosi kistérség közös fejlesztési koncepciójának előírása, vagy a térségközpont polgármesterének vétőjoga), azonban jelentős mértékű koherencia hiányt eredményez a kistérségi társulások működésével, főleg amikor a két grémium azonossá válik és működését a tárgyalt témák szerint eltérő szabályok szerint kell végeznie.

Megítélésünk szerint a térségi ellátó kapacitások létrehozása és működtetése semmivel sem igényel kevesebb szakmaiságot, mint a területfejlesztési kérdések eldöntése. Emiatt a területfejlesztési tanácsok szigorúbb feltételeit a társulási tanácsok működésére is ki kellene terjeszteni.

- A nagyvárosi **kistérség és agglomeráció modellezésének valós tapasztalatai** különféle okok – pl. az idő rövidege – miatt, nem lettek feltárva, viszont a modellkísérletet végzők megállapításai szerint is szükséges, hogy ez a következő időszakban megtörténjen.

Ennek érdekében feltétlenül fontosnak tartjuk, hogy kerüljenek megfogalmazásra azok a konkrét elvárások, amelyek a nagyvárosi agglomeráció speciális helyzetét és a kistérséggel összefüggő viszonyait képesek feltárni. S ezek alapján a konkrét megállapításokat általánosítható javaslatokként kell megfogalmazni a többi nagyváros, illetve a kormányzati szervek számára. Feltétlenül indokolt lenne például a „spill-over” hatást megtestesítő funkciók, szolgáltatások konkrét számbavételére és lehetséges kalkulációjának elvégzésére.

Pécs, 2005.október 19.

dr. Varga István