

Dr. Bércesi Ferenc
hivatalvezető
Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal

**A NAGYVÁROSOK HELYE, SZEREPE ÉS FUNKCIÓJA,
VALAMINT A KÖRNYEZETÉVEL VALÓ KAPCSOLATA
- A KISTÉRSÉGEK SZEMSZÖGÉBŐL -**

2003 június

TARTALOMJEGYZÉK

A VÁROSÁLLOMÁNY ALAKULÁSA	3
VÁROSOK KISTÉRSÉGI SZEREPE ÁLTALÁBAN	4
Kistérségi tervezés.....	7
A városok szerepe és a kistérségi finanszírozás.....	8
A NAGYVÁROSOK SPECIÁLIS HELYZETE.....	11
Az egyes hierarchia szintek és az igazgatás viszonyának alakulása a nagyvárosok tekintetében	13
A megyei jogú városok és a vonzáskörzetüket alkotó települések együttműködésének jellemzői.....	16
A nagyvárosok (megyei jogú városok) finanszírozásának kérdései	18
A NAGYVÁROS A TERÜLETFEJLESZTÉS RENDSZERÉBEN	20
FELHASZNÁLT IRODALOM	22

A VÁROSÁLLOMÁNY ALAKULÁSA

A városhálózat bonyolult rendszer. A rendszerváltozást megelőző és az azt követő egy évtizedben nem csak a **városállomány nagyságrendi összetétele, de működésének számos feltétele is jelentősen megváltozott.**

Az 1980-as évek végén végbement várossá nyilvánítások részben azzal függtek össze, hogy a korábban kiemelten fejlesztett nagyközségek egy része erre az időszakra érte el a kisvárosi fejlettségi szintet. A városok gyarapodásának oka azonban elsősorban arra a tényre vezethető vissza, hogy 1984-ben megkezdte működését – az önkormányzati törvény hatálybalépéséig alkalmazott – városkörnyéki rendszer. A városkörnyéki rendszer nem városi jogállású „központjait,” az ún. városi jogú nagyközségeket három akció keretében, ezen belül döntő részben 1989-ben várossá nyilvánították. A várossá nyilvánítások intenzitása 1990 után sem csökkent. Az időben előrehaladva, érthetően egyre kisebb települések kaptak városi rangot, **az utóbbi két évtizedben tehát ugrásszerűen megnőtt a kisvárosok száma.** Az új városok fele az 5000-10000 lakosú települések közül került ki. 1980-2000 között a 10000-20000 lakosságú városok száma kétszeresére nőtt, a 10000 fő alattiaké pedig 3-ról 107-re (!) emelkedett. 2000-ben már a városhálózat 45 %-a 10000 főnél alacsonyabb lélekszámú kisváros volt, holott ezek száma még 1990-ben a 25 %-ot sem érte el.¹ A városok számának ilyen kiugró növekedését a jogi szabályozás is elősegítette.

A politikai rendszerváltozást követően a városrendszer működési feltételei is megváltoztak. A felülről való irányítottság e téren is meghatározó szerepet játszott, ami nem feltétlenül állami, kormányzati beavatkozást jelentett, hanem például az állami nagyvállalatok által vezényelt iparosítást, telephely-politikát,

¹ Az adatok Szigeti Ernő: Község, város, jogállás című munkájából származnak. (Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2002. 147-148.old.)

településfinanszírozást és intézményfenntartást. A helyi elképzelések háttérbe szorultak a városfejlődés folyamatában, vagy csak áttételesen érvényesülhettek egyes városok érdekérvényesítési képességén keresztül. Ehhez járult a helyi bevételek jelentéktelen aránya, a közigazgatási besorolás (megye-, vagy járási székhely, város vagy község) fontossága a települések helyzetének alakításában. A „felülről való irányítottság” is hozzájárult a városállomány homogenizálódásához, a „modellszerű” elemek terjedéséhez s a koncentrált fejlődéshez.”²

A városok között csak a lakosság szám alapján történő különbségtétel nem tükrözi, nem tükrözheti a realitásokat, hiszen a különbségek jelentkeznek a gazdasági mutatók, a társadalmi-kulturális fejlettség, a vonzáskörzeti funkciók ellátása, az intézményrendszer működtetésére való képesség, a közszolgáltatások meghatározott színvonalon történő biztosítása és más téren is. Teljesen nyilvánvaló, hogy más feladat- és hatáskörök ellátására képes, és más vonzáskörzeti funkcióval bír egy 5000-10000 fő lakossággal rendelkező, mint egy magyar viszonylatban nagyvárosnak számító 100000-200000 fős település.

VÁROSOK KISTÉRSÉGI SZEREPE ÁLTALÁBAN

A városok, ideértve a nagyvárosokat is, kistérségi szerepkörét az alábbiak jellemzik.

² Lásd: Beluszky Pál: Adalékok a városhálózat 1990 utáni átalakulásához. (Magyarország területi szerkezete és folyamatai a századfordulón. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Pécs, 2000. 117. old.)

A közigazgatási reform kistérségekre vonatkozó koncepciója szerint, a kistérség földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. **A kistérségben a települések egy vagy több központi településhez kötődnek.** A kistérség centruma egy vagy több város, kivételesen nagyközség. A központ szerepét betöltő város mellett a többi város társközponti szerepet tölthet be. A kistérségi határok stabilak, megváltoztatásukra csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A kistérségi rendszer kialakítása három funkció köré képzelhető el, amelyek az intézményrendszer kiépítését is meghatározzák: önkormányzati közszolgáltatási, területfejlesztési, államigazgatási funkció.

Az önkormányzati közszolgáltatási feladatok jelentős részét **a városi vonzáskörzeti szerepkörök adják.** Ezek meghatározása során figyelemmel kell lenni a differenciált hatáskör telepítésre, a városi intézmények térségi szerepére. **A körzeti szolgáltatások egy részét a körzetközpont város biztosítja, nem csak a város, hanem a kistérség lakosságának is. A közszolgáltatások másik része az, amelyeknek a székhelye városban van, de a város a térségével társulásban tartja fenn, működteti.**

A kistérség területi lehatárolása azt a kitéfelt is magába foglalja, hogy adott esetben ez már akkora vonzáskörzet, amely szükségképpen involválja a városi önkormányzatok által nyújtott középfokú ellátást. A város és vonzáskörzet együttműködésének rendezése szempontjából lényeges körülmény, hogy – mint láttuk - a magyar városhálózat nagyobbik hányada húszezer fő alatti városokból tevődik össze, melyek nagyobb része a rendszerváltás utáni várossá nyilvánítás eredménye. Sem a kisvárosok köre, sem a húszezernél nagyobb városok köre nem homogén kategória. Számos kisebb város tölt be kulcsszerepet a térségében, és a nagyobb városok közt is akad, amely csupán társközponti szerepet vállalhat magáénak.

A részletes szabályozási javaslat elkészítése előtt elkerülhetetlen lesz valamennyi kistérség településhálózati adottságainak egyenkénti vizsgálata. A reform számára az alábbiakat kell kiemelni:

- A Dunántúlon határozott profilú, jól körülhatárolható vonzáskörzetekkel bíró város hálózat alakult ki, az Alföldön ez kevésbé jellemző, vannak városkörnyék nélküli városok is.
- Számos városi rangú település nem, vagy alig rendelkezik városi funkciókkal.
- Az Alföldön a jelenlegi statisztikai körzetek több mint felében kettő vagy több központ/társközpont található, a Dunántúlon minden ötödik, Észak-magyarországon minden negyedik körzet többközpontú. A kistérségek kétharmadának egy központja van.
- Kevés a középvárosi funkció, inkább kisvárosi intézmények koncentrálnak a nagyobb vonzáskörzettel bíró középvárosokba.

A kistérségi közigazgatási rendszer akkor válhat teljessé, ha befogadja, kezeli a városok térségi feladatait. Sajnálatos módon az elmúlt években olyan települések is városi címet kaptak, amelyek ilyen funkciókat nem látnak el, ill. vonzáskörzeti feladatokat nem is képesek ellátni. Kistérségi központtá (társközponttá) csak az arra valóban alkalmas városokat szabad nyilvánítani. Ehhez rögzíteni kell azokat a feladatokat, amelyeket egységesen, a kistérség egészét átfogóan kell megoldani. A kistérségi struktúra felépítésében nem célszerű, ha mechanikusan minden városi jogállású település, körzetközponti, vagy társközponti szerepkört kap. Ha a rendszer a közigazgatási státushoz igazodik, akkor hatékonysága nem lesz garantálható.

Kistérségi tervezés

A területi tervezésnek a kistérség működését azáltal kell segítenie, hogy problémamegoldó és konfliktusszabályozó képességével érdekkiegyenlítést hoz létre az önkormányzatok között, és a lehetséges konfliktusok feloldásával a fejlődést előmozdítja.

A kistérségi rendszer a résztvevők között sokoldalú, komplex kapcsolatokat teremt. A komplex társulás elfogadja kistérség önkormányzat-közi fejlesztési programját, amelybe integrálódva történne a közszolgáltatások és ellátó intézményeik, továbbá a települési és térségi kommunális infrastruktúra átfogó és koordinált tervezése. A kistérség, mint területi egység fejlődését a tervezés eredményeként jogi formát öltő terv maga is szabályozza. Arról lenne szó, hogy a tervezés (fejlesztési, rendezési, közszolgáltatási, pénzügyi, stb.) lokális szintig lefutó, összehangolt rendszere alakuljon ki, és a kistérségi szerepkörök gyakorlásának intézményi hálóját fogja át. (Mint például az oktatás-nevelés, a kultúra, az egészségügyi és a szociális ellátás, a rekreációs és sportfeladatok, stb. teljesítését.) Ehhez a településrendezési tervek kistérségi összehangolására van szükség, mivel azok, mint a végrehajtás egyik eszköze jelennek meg a rendszerben. **A városok és vonzáskörzetük közös tervezési tevékenységétől az várható,** hogy a párhuzamos önkormányzati fejlesztéseket a rendszer kistérségi szinten kiszűrje, továbbá az önkormányzati ellátó, szolgáltató tevékenység összehangoltan valósuljon meg.

A kistérségi közszolgáltatás tervezése feltételezi, hogy megtörténjen a rendszeres és rendszerezett **információ gyűjtés** az ellátó intézmények kapacitásairól, szervezeti formáiról, az igénybe vevők területi megoszlásáról, valamint az információk időszakonkénti áttekintése, értékelése.

A tervezési rendszer értelemszerűen akkor válik koherenssé, ha a kistérségi fejlesztési program betagolódik a területi tervek rendszerébe. A kistérségi tervezésnek tehát nem szabad a szűken vett területfejlesztésre koncentrálnia. A **kistérségi társulás** döntéshozó szerve legitim módon tud dönteni a fejlesztési programokról, hiszen minden önkormányzat képviselteti magát benne. A kistérségi fejlesztési programba foglaltakat a továbbiakban figyelembe kell venni a közigazgatási döntések során, ami viszont a finanszírozást is meghatározza.

A városok szerepe és a kistérségi finanszírozás

A finanszírozás rendszerének megteremtése döntő jelentőséggel fog bírni a kistérségek működőképessége szempontjából. Meghatározó tényező, hogy az ország lefedettsége önkormányzati szolgáltatásokkal meglehetősen egyenetlen és azok választéka tekintetében is jelentősek a különbségek a települési önkormányzatok között. Ez a megállapítás igaz a városi infrastruktúrára is.

A város és vonzáskörzete együttműködésének szervezeti kerete, valamint a térségi szerepkörök finanszírozási megoldása szempontjából alapvető jelentősége van városállományunk összetételének, amelyben mint láttuk a döntő többségben vannak a kisvárosok. Pusztán a városi státuszra vagy pusztán a centrumtelepülés lakosságszámának figyelembevételére alapozott struktúra azonban nem feltétlenül eredményez kiegyenlített és méltányos szolgáltatási és fejlesztési színvonalat, hiszen vannak 20000 főnél nagyobb városok, melyek kistérségükben csupán társközponti szerepet töltenek be (elsősorban az

Alföldön), ugyanakkor vannak jóval kisebb városok, amelyek centrumként funkcionálnak (Dunántúl).

A kistérségi közigazgatásról készült koncepció ún. kistérségi normatívát javasol a kistérség működéséhez. Kardinális kérdés ugyanakkor, hogy a kormányzat megoldja az önkormányzati alapfinanszírozást is, mellyel összefüggésben elválasztandó egymástól az utóbbi években szimbiózisban élő területfejlesztési finanszírozás és az önkormányzatok támogatási rendszere.

Az önkormányzati reform sikerének és eredményességének záloga, hogy célul tűzi ki a leendő kistérségek közötti ellátásbeli színvonalkülönbségek kiegyenlítését, és a városok, illetve a kistérségi centrumok tekintetében igyekszik kiküszöbölni azt a veszteséget (spillover hatás), ami abból adódik, hogy a vonzáskörzet lakosai is igénybe veszik a városok által nyújtott közszolgáltatásokat. A központi településektől azonban csak akkor várható el, hogy közigazgatási határaikat átlépő ellátási feladatokat vállaljanak, ha pótlólagos pénzeszközökhöz juttatják őket. Az allokáció hatékony működése azonban csak akkor valószínűsíthető, ha a vonzáskörzeti ellátórendszer rá tud épülni az érintett önkormányzatok közötti koordinációra. A jogi szabályzás során célszerű kikötni, hogy bizonyos térségi feladatok teljesítéséhez az állam azzal a feltétellel ad támogatást, hogy az adott közszolgáltatások megszervezése érdekében, a város a feladattal kapcsolatos tevékenysége során figyelembe veszi az ellátásban érintett körzet lakosságának igényeit.³

Kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a városok méltó helyre kerüljenek a kistérségben, szerves részét képezzék annak. Ezzel együtt vélhetően csak a konkrét kistérség és a városközpont adottságai függvényében kerülhet sor arra,

³ Somlyódiné Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás (DIALÓGUS-CAMPUS Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 6. fejezet) című műve nyomán

hogy a városok térségi szerepköreinek gyakorlásán felül kötelesek legyenek a kistérség egésze számára további közszolgáltatásokat nyújtani. Megengedő szabályozás mellett erre a **vállalkozhatnak a városok a kistérségi társulási tanáccsal kötendő megállapodás keretében**, de ebben az esetben is számolni kell azzal, hogy a kiterjesztett területi illetékesség okán a városoknál újabb státuszok beállítására, további szakemberek alkalmazására lesz szükség, aminek a terheit valakinek viselnie kell.

A rendszer hatékony működése akkor biztosítható, ha a vonzáskörzeti ellátórendszer rá tud épülni az érintett önkormányzatok közötti koordinációra. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kistérséghez sorolt települések a térségi közszolgáltatások tekintetében rábízják magukat a városra/centrumtelepülésre, és párhuzamos intézményeket nem létesítenek. Másrészt feltétel, hogy a körzetközpont úgy alakítsa ki intézményei szolgáltatási színvonalát, hogy az összhangban álljon az egész kistérség igényeivel, a megfogalmazott térségi preferenciákkal. A kistérségi közigazgatási rendszer akkor válhat működőképpé és teljessé, ha valamilyen módon **befogadja, de legalább is kezeli a városok körzeti, illetőleg térségi feladatait.**

A kistérségnek, - mint új szabályozási szintnek – önálló gazdálkodási jogosítvánnyal rendelkező szintnek kell lennie, és mint ilyennek saját költségvetéssel és vagyongazdálkodással kell rendelkeznie. A kistérségek gazdálkodási és finanszírozási forrásai a következők lehetnek:

- **koordinált források** – a kistérségek saját bevételei, amelyek a kistérséget működtető önkormányzatok önként átengedett forrásaiból, másrészt a kistérség vállalkozásai által önként fizetett hozzájárulásokból képződhetnek,
- **átvett források** – államháztartáson belülről, ill. kívülről,

- a kistérségekre fontos szerep hárul a települési léptéket meghaladó szolgáltatások nyújtására, és ebből következően **az állami támogatás normatívái között** külön jogcímet kell szerepeltetni a kistérségek „**intézményfenntartó térségi feladatainak**” ellátására,
- az **ún. kistérségi fejlesztési normatíva**, biztosíthatja a helyi fejlesztési kezdeményezések megvalósítását,
- fontos szerepe lesz a különböző **pályázatokon való részvételnek** (és ezzel egyidejűleg a pályázati technikák elsajátításának),
- a kistérségek működési szabályozásakor **számolni kell az elhelyezés szükségleteivel** (épület, berendezés, fenntartási ráfordítások),

A kistérségi elgondolások összhangban vannak a területfejlesztési törvény módosítására vonatkozó elképzelésekkel, annak területfejlesztési funkcióját jelenítik meg.

A NAGYVÁROSOK SPECIÁLIS HELYZETE

Annak ellenére, hogy sok vonatkozásban **az előzőekben írtak a nagyvárosokra is jellemzőek, a nagyvárosok, különösképpen a régióközpont szerepre aspiráló nagyvárosok speciális helyet foglalnak el a településhálózaton belül.** Nem csupán középfokú ellátást biztosítanak vonzáskörzetüknek, hanem a speciális típusú és felsőfokú ellátó-szolgáltató tevékenységeknek gazdái, egyben kistérségi központok is. A nagyvárosoknak, - mint a legtöbb intézményt fenntartó önkormányzatnak, - melyek a legnagyobb mértékben látják el vonzáskörzetük nem helyi illetőségű lakosságát, a finanszírozási helyzete talán a legrosszabb az önkormányzati rendszer egészén belül. Tekintettel arra, hogy a legjelentősebb munkahelyeket adó, tehát foglalkoztató települések közé

tartoznak, **a spillover hatás őket különösen terheli.** Márpedig abból a reális helyzetből szükséges kiindulni, hogy a szolgáltatások igénybevételének helyét a lakosság napi mozgástere jelentősen determinálja, ami elsősorban a munkahely és a lakóhely közötti útvonal.

„Nemzetközi tapasztalatok birtokában megállapítható, hogy az ilyen léptékű városok és vonzaskörzetük intézményesítésére olyan speciális szervet szoktak létrehozni, amelynek egyik legfőbb feladata az adóterhek kiegyenlítése. Ennek oka, hogy a vonzaskörzet lakossága lakóhelyén fizeti meg adókötelezettségeit, viszont a közszolgáltatások egy nem elhanyagolható hányadából ingyen részesül a munkahelyét adó önkormányzattól. Vagyis a városi önkormányzatok lakossága, valamint az ott működő gazdasági egységek fizetik meg az állami normatíva és a feladatteljesítés tényleges bekerülési költségének különbözetét. Tehát megfelelő állami támogatás és a vonzaskörzeti önkormányzatok hozzájárulásának hiányában **a nagyváros fejlesztésre fordítható helyi bevételeinek tekintélyes hányadát az intézményhálózat működtetése emészti fel,** ami a közszolgáltatások egyre rosszabb színvonalú újratermelését eredményezi.”⁴

Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy **a vonzaskörzeti önkormányzatokkal való együttműködés egy régióközponti szerepkörre aspiráló város, vagy agglomerálódó nagytelepülés szemszögéből a gazdaságfejlesztésben, a munkahelyteremtésben, a térség versenyképessé tételében nyilvánul meg.** Vonzaskörzetük lényegesen meghaladja a kistérségi léptéket, sőt a közigazgatási határokat átmetsző módon építkezik. A nagyváros a települések alapellátási funkcióival nem feltétlenül kíván foglalkozni. E városok esetében alkörzeti centrumok kialakítása célszerű. Azok a települések jöhetnek itt szóba, amelyek

⁴ Somloydiné Pfeil Edit: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer alakításában. (Tanulmány, IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március)

az elmúlt években a területfejlesztési társulások önkéntes viszonyrendszerében bizonyították, hogy a települések közt hídszerepet, összehangoló funkciót képesek betölteni.

Az egyes hierarchia szintek és az igazgatás viszonyának alakulása a nagyvárosok tekintetében

Mint láttuk, az országban csekély a valóban nagyvárosok száma. Nagyvárosként kezeljük a 100000-200000 fős népességgel rendelkező településeket, ugyanakkor a 200000-500000 közötti lakossággal bíró városunk – mely egyébként uniós viszonylatban a nagyvárost jelenti, - nincs. **Nyilvánvaló, hogy a nagyvárosok feladat ellátási képessége lényegesen kiterjedtebb, mint a városaink többségét jelentő kisvárosoké. A kistérségek funkcionálásában e ténynek kiemelkedő jelentősége van.**

A települések között kimutatható hierarchikus tagolódás, a városok hierarchikus szintje (központi szerepköre) tehát a városi alapfunkciók mennyiségétől és differenciáltságától függ. A városi alapfunkciók közé pedig a tágabban értelmezett szolgáltatási ágak (igazgatás, igazságszolgáltatás, oktatás és kultúra, egészségügy, kereskedelem, pénzügyi szolgáltatások, gazdasági és személyi szolgáltatások) nem mindennapos igényeket kielégítő, az intézményi hierarchia felsőbb fokain álló intézményei, ill. tevékenysége sorolható. „A városhierarchia meghatározására a szakirodalomban ún. „leltározó módszerrel” találkozhatunk, amely másfélszáznál több intézmény meglétét vagy hiányát regisztrálja településenként, és ennek alapján a magyarországi városok esetében hat hierarchia szint látszik indokoltnak:

1. Főváros (1 db)
2. Regionális központok (5) db
3. Megyeközpontok (14 db)
4. Középvárosok (25 db)
5. Kisvárosok (83 db)
6. Városias intézményekkel rendelkező települések (kb. 62-65 db)

A funkcionális-földrajzi értelemben vett városi települések száma tehát nem éri el pillanatnyilag a kétszázat. Vagyis napjainkra **a városi rangú** települések száma meghaladja **a városi funkciókkal** rendelkezők számát.”⁵

- Budapest főváros szerepe városaink között egyértelmű. Nemzetközi nagyváros, egyetlen olyan településünk, amely közvetlenül kapcsolódik a nemzetközi politikai-gazdasági-társadalmi élethez. Mellőzhetetlen szerepe van az ország nemzetközi kapcsolatrendszerének fenntartásában-bővítésében, szerepkörét alapvetően ebből a szempontból kell megítélni. Mesterséges és téves a főváros és a vidék szembeállítása, hiszen ha a fővárost nem tesszük alkalmassá a világvárosi szerepkör betöltésére, ennek az ország látja kárát. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a decentralizáció jegyében egyes városi szerepkörök megosztásában ne tolódhatna el az arány a vidék javára, például egyetemi, főiskolai oktatás, pénzügyi tevékenység, speciális oktatási ellátás, stb. terén.
- A már említett, uniós viszonylatban nagyvárosnak számító fél-egymilliós városi szint hazánkban hiányzik. **A regionális centrumok tekinthetők tehát nagyvárosnak**, sokoldalú és bővülő városi funkcióik mellett. Ezt a szintet jelenleg öt nagyváros éri el, így Debrecen, Szeged, Pécs, valamint Győr, amely felzárkózott a többi regionális centrum mögé. Miskolc több

⁵ Beluszky Pál: Városhálózatunk és a közigazgatás területi beosztása. (Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai, Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja Budapest, 2000. 158. old.)

évtizedes kedvezményezett helyzete ellenére sem tette egyértelművé helyét a regionális centrumok között, még városi funkcióinak mennyisége is elmarad az elsőként említett három vezető centrumétól. Regionális központjaink potenciális vonzáskörzete hozzávetőlegesen 1-1,2 millió fős népességre terjed ki, ugyanakkor Budapesttől való távolságuk sem nagy, általában 200 km között mozog. „Mindez azt jelenti, hogy a regionális központok aligha fejleszthetők – mint az oly gyakran igényként-óhajként felmerült – a főváros valódi „ellenpólusaivá,” nagyvárosokká.”⁶

- A hierarchia harmadik szintjét a **megyeközpontok** jelentik. Valamennyi magasabb szintbe nem sorolható megyeszékhely e csoportba tartozik. **Bár esetenként a lakosságszámot tekintve nem tartoznak a nagyvárosok közé, vonzáskörzetük jelentősége vitathatatlan.** Az államigazgatás legtöbb ágazata ma is a megyeszékhelyen működteti regionális intézményeit (pl.: munkaügyi központok, földhivatalok, statisztikai hivatalok, tisztiorvosi szolgálatok, stb.). „A korábban „államosított” társadalmi-gazdasági feladatok intézményrendszere ugyancsak megyei keretek között szerveződött, számos esetben különösebb indok nélkül (múzeumigazgatóságok, megyei könyvtárak, levéltárak, pénzügyintézetek, gazdasági kamarák, idegenforgalmi hivatalok, a távirati iroda, vidéki újságkiadás, a társadalombiztosítás hivatalai és így tovább). Ez a szisztéma máig keveset változott, és a megyeszékhelyeknek eleve igen nagy számú hivatalt és intézményt, köztisztviselői réteget, értelmiséget biztosít.”⁷ **A megyei jogú városoknál, különösen a megyeszékhely megyei jogú városoknál jellemző, hogy többfajta központi szerepkört is betöltenek.** Egyrészt a környező kisebb falvak tekintetében mikrokörzeti központként funkcionálnak, hiszen a közvetlen vonzáskörzetüket jelentő községek az alapellátások szervezése során is tekintettel vannak a megyei jogú városra

⁶ Beluszky Pál: Id. mű 160. old.

⁷ Beluszky Pál: Id. mű 161. old.

és intézményeire. **A megyeszékhely város környezetének kistérségi központja is,** a kistérségi szinten szervezendő közszolgáltatások biztosításában természetes központ. Az 50000 főnél nagyobb lakosságú megyei jogú városok egy kistérségénél nagyobb egységnek a központjai is, a megyeszékhely megyei jogú városok pedig egyértelműen a középszint, a megye centrumai. **A megyeszékhely megyei jogú városokban⁸ található a megyei önkormányzat területi jellegű közszolgáltatást ellátó közintézményeinek jelentős része.**

A megyei jogú városok és a vonzáskörzetüket alkotó települések együttműködésének jellemzői

A megyei jogú városok és vonzáskörzetük lakosságának száma az ország népességének közel 30 %-a. A nagyvárosok és kistérségeik együttműködése tehát különös figyelmet érdemel. Kérdés, vannak-e a nagyvárosok és a kistérségeikhez tartozó települések közötti kooperációnak, kapcsolatoknak olyan sajátosságai, amelyek más kistérségi együttműködésekben nem fedezhetők fel.

- Az államigazgatás terén legfeljebb az okmányirodai tevékenység terén található egyes speciális hatáskörök jelentenek eltérést. A további körzetesített államigazgatási feladatok ellátásában – gyámügy, kiemelt építési ügyek, szociális intézmények működésének engedélyezése – azonban nincsenek eltérések a hatásköri szabályozásban.
- A területfejlesztést tekintve látszatra ugyan nincsenek lényeges különbségek más kistérségek együttműködésétől, azonban jól kimutatható,

⁸ Az Ötv. szabályozása alapján a 23 megyei jogú városból 19 megyeszékhely. Nem megyeszékhely megyei jogú város Dunaujváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron.

hogy az ipar-, a kereskedelem-, és a különböző szolgáltatásfejlesztés nem csupán kistérségi igények kielégítését szolgálja. Ebben nyilván közrejátszik az a körülmény, hogy a nagyvárosok a kisvárosokhoz képest magasabb szinten és színvonalon, sokrétűbben kiépített intézményrendszerrel bírnak.

- **A megyei jogú városok és a környező települések közötti közös szolgáltatásszervezés lényegében nem mutat sajátos jegyeket más kistérségekhez képest.** A kistérségekben általános, hogy elsősorban a közoktatási, az egészségügyi, a szociális, az igazgatási és a kommunális feladatok ellátására a települések társulási, közjogi megállapodással biztosítják a közszolgáltatásokat. Jellemzően a megyei jogú városok látják el a legtöbb módszertani feladatot, de nem kistérségi, hanem megyei illetékességgel.

„A megyei jogú városok vonatkozásában felvetődhet a kérdés, hogy vajon ne emeljük-e ki őket a kistérségi rendszerből és nagyságuk, sajátos helyzetük alapján ne képezzenek-e önálló, kistérség nélküli igazgatási egységet. Ez a megoldás több szempontból sem helyeselhető. Igaz ugyan, hogy a megyei jogú városok, illetve azok közül is a megyeszékhelyek olyan agglomerációs hatásokkal rendelkeznek, amely más vonzáskörzetre egyáltalán nem jellemző, de ezek a másodlagos „vonzás hatások” jól elhatárolhatók a kistérségi együttműködést megalapozó hatásoktól, feladatellátásától. Nagyobb regionális együttműködés szempontjából meghatározó nagyvárosi feladatok pl.: az egyetemi, főiskolai képzés, a megyei igazságszolgáltatási és rendészeti szervek tevékenysége, a dekoncentrált igazgatási szervek jelenléte, a kamarák, a nagy bevásárlóközpontok, a közlekedési centrumok megléte, a színházi, szórakozási, élsport lehetőségek, stb. Ezek ugyan a kistérségi együttműködésben is éreztetik hatásukat, de csupán járulékos elemként....A leglényegesebb érv azonban az izolációval azonban az, hogy a megyei jogú város és a környező települések közötti együttműködés az ott élő polgárok valós igényeire épülve a közös

érdekek és értékek mentén fejlődik.”⁹ A kiemelés megfosztaná a kistérséget a valódi központjától, a központot pedig a vonzáskörzetétől, sérülne a centrum-periféria elven alapuló területi lehatárolás. A megyei jogú város önmagában nem lenne beilleszthető a területi rendszerbe.

A közigazgatási reform kibontakozásával ismét felmerült a **régióközpont** kérdése. A probléma gyökere az, hogy az intézményrendszer a régióközpontban koncentrálódik, és ez valós foglalkoztatási, fejlesztési és presztizsgondokat okozhat más városok, megyeszékhelyek számára. A modern közlekedési viszonyok és az információs társadalom által biztosított lehetőségek között ez nem lehet valós probléma. Számos külföldi példa van arra, hogy egyes fontos kormányhivatalok nem az ország fővárosában működnek. Reális elképzelés, hogy egy-egy régió városai (és nem kizárólag megyeszékhelyei), jól kihasználva adottságaikat, sajátosságaikat és lehetőségeiket, osztozzanak a régióban ellátandó funkciókon, illetve az ezeket teljesítő intézményrendszeren.

A nagyvárosok (megyei jogú városok) finanszírozásának kérdései

A nagyvárosok önkormányzatai térségi, **megyei szintű feladatokat is ellátnak.** Ezt a jövőben a finanszírozási rendszernek is figyelembe kell vennie.

- **Gazdálkodásukra várhatóan kedvező hatást gyakorol az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése, különösen az átengedett és a saját bevételek javasolt szabályozása. (Saját bevételek növelése a helyi adózásból, az ún. környezetvédelmi adók és/vagy energiaadók**

⁹ Dr. Kéki Zoltán: A megyei jogú városok és a kistérségi közigazgatás. Tanulmány. (Kistérségi közigazgatás kialakításának irányai, lehetőségei – IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március, 174-175.old.)

önkormányzati bevétellé alakítása, a megosztott bevételek tekintetében a helyben maradó hányad növelése, az érdekeltségi szabályozás vissza hozatala, az adóerő-képesség átláthatóvá tétele, garantálni kell az állam által vásárolt szolgáltatások feladat- és költségarányos finanszírozását, hogy csak a legfontosabbakat említsük.)

- Nagyvárosi sajátosságként figyelembe kell venni, hogy az elmúlt évtizedben **az állam kivonult a helyi közszolgáltatások támogatásából** (pl.: helyi tömegközlekedés, távfűtés, lakóház felújítás, fürdőszolgáltatás, stb.), ám az önkormányzatok ezt nem tudták megtenni. A probléma ezidáig halasztható volt, ám a vállalkozások leépülését követően vagy jelentős központi fejlesztésekre lesz szükség, vagy azonnal és teljes körűen – társadalmi hatásoktól függetlenül – piaci körülményekhez igazodó szolgáltatási árakat kell alkalmazni.
- Reálisan számolni kell azzal, hogy **a nemzetközi programok által kínált pályázati lehetőségek** többsége – a fejlesztések léptéke, a társadalmi hatékonysági követelmények teljesítése, valamint a megkívánt saját erő nagysága következtében - csak a nagyvárosok számára lesznek lehívhatók, ám erre sem a nagyvárosok, sem a tárfinanszírozási rendszer még nem készült fel kellően. Az eredményes szereplés érdekében a mainál jelentősebb központi részvételre lesz szükség.

A nagyvárosok közös gondja, hogy míg az önkormányzati rendszer más szereplőihez képest előnyös helyzetben vannak (ebből következően a területi kiegyenlítő juttatásokból is részesedhetnek), ugyanakkor a településen belül nagyobb szélsőértékek jellemzik, mint amilyenek az egyéb településcsoportok közötti távolságok. Ez a súlyosbodó gond egyidejűleg terheli mind a műszaki-fizikai hálózatokat, mind a humán (szociális) ellátási kötelezettségek teljesítését.

A NAGYVÁROS A TERÜLETFEJLESZTÉS RENDSZERÉBEN

A Megyei Jogú Városok Szövetségének tagvárosai véleményezték a közigazgatási reformnak a kistérségekre vonatkozó koncepcióját. Az egyik fajsúlyos észrevétel a következőképpen fogalmaz: „Rendezetlennek tartjuk a nagyvárosok (döntően a megyei jogú városok, de nem csak...) helyének és szerepének kérdését. A javaslat egy bekezdés erejéig foglalkozik ezzel és helyesen állapítja meg, hogy „speciális helyet foglalnak el a településhálózaton belül.”” Ugyanitt olvasható az előzőekben exponált gondolat is: „Meggyőződésünk, hogy a nagyvárosokat önálló területi egységekként kell kezelni, „kvázi kistérség”-ként.”

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény¹⁰ módosításának koncepciója választ ad az idézett észrevételekre. Mindenekelőtt meghatározza a törvény céljait, melyek közül külön említést érdemelnek a következők: a területfejlesztés alapvető célja a gazdaság, illetőleg az infrastruktúra és az intézményrendszer optimális térbeni elhelyezkedésének biztosítása, valamint **a területi különbségek mérséklése, mely probléma jelentőségének felismerése és fontossága áthatja az Európai Unió politikáját is.**

A tervezet egy új területfejlesztési kategóriát vezet be, nevezetesen „**a nagyváros és környéke**” fogalmát, különbséget tesz a nagyvárosi agglomerációs kistérség és a kisvárosi kistérség között, nagyváros alatt a megyei jogú városokat értve. A nagyváros és környéke, mint sajátos kistérség funkcionál, fejlesztése egységesebb szemléletet erősítő szabályozást igényel. Sajátossága e kistérségeknek abban áll, hogy a nagyváros és környezete közötti kötődések, kapcsolatok sokkal intenzívebbek, mint más kistérségekben. A

¹⁰ 1996. évi XXI. törvény

nagyvárosok és környékük gyakran mint egységes település működnek, amelyben a résztvevő települések feladatai markánsan elkülönülnek. **Ez viszont egységesebb és hatékonyabb fejlesztéspolitikát igényel, ami gyakran magasabb forrásigénnyel párosul.**

A nagyváros és térsége olyan fejlesztési programokat alkothat, amelyek a kistérség és települései fejlesztési terveinek egységességét tükrözik mind tartalmukat, mind finanszírozásukat, mind pedig megvalósításukat illetően. A koncepció hangsúlyozza, hogy „területi értelemben a nagyváros és környéke nem jelent eltérést a kistérségi rendszertől: a nagyváros és környéke a többihez hasonló kistérség, **nem külön területfejlesztési egység.**”

A **nagyvárosi agglomerációs kistérségben** a nagyvárosban meglévő kapacitásoknak (közlekedés, oktatás, egészségügy, stb.) a környező településekre való kiterjesztéséről van szó többnyire oly módon, hogy az agglomerációhoz tartozó települések is részesülnek ezekben a szolgáltatásokban, fejlesztésekben, ugyanakkor a vonzáskörzet is hozzájárulhat a nagyváros fejlődéséhez (környezetbarát lakhatás, zsúfoltság nélküli rekreáció, stb.).

A kisvárosi kistérségben a fejlesztési kérdések a centrumtelepülésen és vonzáskörzetében hasonló súllyal és módon jelentkehetnek.

A két kistérség funkcionális elhatárolásának az alapja az, hogy a nagyvárosi agglomerációs kistérség (18 megyeszékhely + Sopron, Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely) fejlesztési feladatai és társadalmi kohéziós ereje más intézkedéseket tesz szükségessé és lehetővé, mint a kisvárosi kistérségé; másrészt a feladatok (fejlesztés) megvalósítása eltérő támogatási és működtetési rendszert feltételez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1.) Somlyódiné Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás (DIALÓG_CAMPUS Kiadó Budapest-Pécs, 2003.
- 2.) Beluszky Pál: Vég kiárusítás I.-II. (MTA Regionális Kutatások Központja Pécs, 2002.)
- 3.) Régió, közigazgatás, önkormányzat (Szerk: Szigeti Ernő Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2001.)
- 4.) Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (Szerk: Horváth Gyula - Rechnitzer János MTA Regionális Kutatások Központja Pécs, 2000.)
- 5.) Szigeti Ernő: Község, város, jogállás (Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2002.
- 6.) Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése (DIALÓG-CAMPUS Kiadó Budapest-Pécs, 2002.)
- 7.) Somlyódiné Pfeil Edit: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakításában (Tanulmány, IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március)
- 8.) A megyei jogú városok és a kistérségi közigazgatás (Tanulmány, IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március)
- 9.) Dr. Kovács Tibor: Magyarország kistérségi szerkezete (Tanulmány, IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március)

- 10.) Dr. Bekényi J. – Dr. Bércesi F. – Dr. Németh J.: A kistérségi közigazgatás és közszolgáltatás intézményrendszere (Tanulmány, IDEA Reform Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága Budapest, 2003. március)
- 11.) Pitti Zoltán: Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése (vitaanyag) (A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja Budapest, 2003. április)