

# **A nagyvárosi agglomerációk hatása a kistérségi szerveződések alakulására**

(tanulmány)

**Készült:** a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja  
(IDEA) keretében

**Készítette:** dr. Varga István, közgazdász

Pécs, 2005. szeptember

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>Bevezető</b> .....	<b>2</b>
<b>I. Előzmények</b> .....	<b>3</b>
1.) A szakmai és politikai előkészítés szakasza .....	4
2.) A jogi szabályozás keretei .....	5
<b>II. A nagyvárosi kistérségek és agglomerációk viszonyrendszere</b> .....	<b>6</b>
1. Fogalmi összehasonlítás .....	6
a.) A településagglomerációkról .....	6
b.) A kistérségekről .....	8
c.) A két fogalom tartalmi összevetése .....	9
2.) A területi lehatárolások összevetése .....	11
a.) A lehatárolások különbségei: .....	11
b.) A lehatárolások változásai .....	14
<b>III. A jelenlegi helyzetet jellemző megállapítások</b> .....	<b>16</b>
1.) Pozitív jellemzők .....	16
2.) Megoldatlan, megválaszolatlan kérdések .....	18
a.) A kompromisszumos megoldásokról .....	18
b.) A kistérségi modellkísérletekről .....	20
<b>IV. A pécsi kistérség / agglomeráció példája</b> .....	<b>22</b>
<b>V. Összefoglaló megállapítások, javaslatok</b> .....	<b>26</b>
<b>VI. Zárzó helyett</b> .....	<b>28</b>
<b>Felhasznált irodalom</b> .....	<b>29</b>

## Bevezető

A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja keretében napvilágot látott tanulmányok, valamint szakmai fórumokon elhangzott vélemények a nagyvárosi kistérségek sajátosságainak feltárását és a kistérségi szabályozás feltételeiben való érvényre juttatásának igényét elismerték. A helyzet sajátosságát mindössze az adta, hogy a megkülönböztetett figyelmet és az ennek kapcsán szükséges külön vizsgálatot maguk az érintettek tartották indokoltnak. Ennek megfelelően az eredeti program szakmai tartalma, vizsgálati, kutatási területe gazdagodott, új irányt fogadott be.

A döntés helyességét utólagosan indokolták a nagyvárosi kistérsége témakörében megjelent publikációk, illetve szakmai vélemények, amelyek szükségesnek és indokoltnak tartják a téma további kutatását és a szabályozásban való érvényre juttatását.

Ezt az egybecsengő véleményt mindenképpen sikerként nyugtázhatják azok a szakmai tényezők, amelyek sajátos, speciális jegyeket tételeztek fel a nagyvárosi kistérségek esetében a „kisvárosi kistérségekhez” tehát a többi kistérséghez viszonyítva.

A további kutatások szükségessége a nagyvárosi sajátosságok részletes elemzése kapcsán merült fel, amelynek során kiderült, hogy a sajátosságok között szignifikáns jelentősége van a nagyvárosi agglomerálódási folyamatnak. A kistérségi rendszer kialakításában tehát a területszervezési döntések alkalmával a természetes térszerveződési folyamatok figyelembe vétele alapvető követelménynek számít. Olyan kistérségi struktúrát célszerű kialakítani, amely az agglomerációs struktúrával koherenciát mutat, s ez a követelmény a funkciók összehangolására, illetve kölcsönös figyelembe vételére is érvényes követelmény!

Abban valamennyi véleményalkotó szakmai tényező egyetértett, hogy a nagyvárosi agglomeráció szerepét, jellemzőit a kistérségek nagyvárosi sajátosságainak feltárása kapcsán fel kell tárni és be kell mutatni a kistérségi szabályozás alkotói számára.

A vizsgálat során számos kérdés vár megválaszolásra, amelyeket az eddigi munkák során nem végeztek el.

Kézenfekvő - és elvárható – lett volna például, hogy a nagyvárosi kistérség modell kísérlete ebben a tekintetben is tapasztalatokat gyűjtött és elemezett volna, de csupán a felismerésig jutott, mely szerint szükség van a nagyvárosi agglomerációk kérdésének elemzésére, „újra-átgondolására” a speciális szabályozás megalkotása érdekében.

Vizsgálendő egyebek mellett, hogy milyen párhuzamos folyamatok találhatóak a nagyvárosi kistérségi szerveződés, valamint az agglomerálódás folyamata között, s ezek milyen kölcsönhatásban állnak egymással. Miben áll az agglomerálódási folyamat különböző fokozatai szerinti eltérő hatás a kistérségekre; mennyiben tekinthető objektívnek az agglomerációs, illetve a kistérségi lehatárolás; milyen specialitásai vannak az agglomerációknak és a kistérségeknek egymáshoz viszonyítva; stb.

Jelen dolgozat kísérletet kíván tenni arra, hogy az ezekhez hasonló kérdésekre választ adjon, és a nagyvárosi agglomeráció kérdését a kistérségi viszonyrendszerben újra értelmezve gondolatokat ébresszen a szabályozás esetleges felülvizsgálata számára.

A feladatot annak előrebocsátásával végezzük el, hogy a fővárosi és a balatoni agglomerációval csak érintőlegesen foglalkozunk, mivel az túlterjed a kistérségi

összefüggésrendszeren, s szabályozottsága is eltér a többi agglomerációtól. (Ugyanis mindkét agglomerációt jogszabályok határolják le, ezzel is érzékeltetve kiemelt jelentőségüket.)

Feladatunk megoldásához értelmeznünk kell a nagyvárosi kistérségek és a nagyvárosi agglomerációk egymás melletti helyzetét, összefüggéseit és közös tőről fakadó funkcióit. Át kell tekintenünk azt, hogy a kistérségi szabályozás eddigi elemei mennyiben tudták figyelembe venni ezt a sajátos összefüggésrendszert. Választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy indokolt-e az, hogy ösztönösen, vagy tudatosan a két fogalmat, településcsoportot gyakran szinonim fogalomként használják szakmai és politikai körökben egyaránt. Meg kell kísérelnünk valamilyen választ adni arra, hogy szükséges-e, és milyen formában, speciális szabályozó elemeket megalkotni a nagyvárosi agglomerációk speciális kistérségi helyzetére.

## I. Előzmények

A jelenlegi kistérségi rendszer kialakulásához vezető események, intézkedés sorozatok – az előkészítő, megalapozó elméleti munkát is beleértve – rendkívül rövid idő alatt következtek be. Ezt a megállapítást arra alapozhatjuk, hogy alig több, mint négy év telt el azóta, hogy a Belügyminisztérium közzétette „A helyi kormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című dokumentumot, illetve három év azóta, hogy meghirdette a közigazgatás korszerűsítésének programját (amely IDEA néven vált közismertté).

Bár az idő rövidegére való utalás az elvégzett munka minősítését is jelenthetné (így, pozitív minősítést, mivel a gyors munka határozottságot, eltökéltséget tükröz és gyors eredményt hoz, illetve negatív minősítést, mivel megalapozott, átgondolt, következetes munkát gyorsan nem lehet végezni) azonban nem képezi feladatunkat a minősítés, csupán a tények és események bemutatása és az azokból levonható következtetések megfogalmazása.

Mindazonáltal az sem bizonyos, hogy az eltelt idő rövidegére való utalás helytálló, mivel ennyi idő alatt – az eredeti szándékok szerint is – sokkal több mindennek kellett volna történnie. (Gondoljunk csak például a kötelező kistérségi társulások létrehozására, s azok intézményesülésére, vagy a közigazgatási közép szint – megye?, régió? – kérdésének az eldöntése, amelyet a politikai akarat illetve a konszenzus hiánya nem tett lehetővé.)

Nem kívánjuk meghatározni ugyan annak időpontját, hogy mikor került először meghatározásra a kistérség, mint területszervezési, kiszolgáltatás-és igazgatásszervezési, valamint területfejlesztési egység, azonban a már említett belügyminisztériumi dokumentum 2001. márciusában fogalmazta meg a komplex kistérségi modell főbb elemeit.

S itt nem lehet kizárni annak a gondolatnak a létjogosultságát sem, amely a járási, városkörnyéki, vagy éppen a KSH statisztikai megfigyelési (adatgyűjtési) rendszer utánérzéseként értelmezi a jelenlegi kistérségeket. Sőt az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a kistérség fogalmát már a területfejlesztési törvény is definiálta, igaz, hogy területfejlesztési funkciót csak jóval később fogalmazott meg a számára.

A teljesség igénye nélkül tekintsük át röviden a közelmúlt fő eseményeit, amelyek a kistérségek – főleg a nagyvárosi kistérségek! – szempontjából nagyon fontosak.

## 1.) A szakmai és politikai előkészítés szakasza

- a.) **Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének** kereteit felvázoló anyag a városokkal kapcsolatban megállapítja, hogy „A város nem egyszerűen cím, hanem a törvényben előírt közszolgáltatások térségi ellátója, szervezője”. S ezt törvényben is meg kell fogalmazni. Ennek megfelelően a városok egyes középfokú közszolgáltatásokat önállóan (vagy munkamegosztásban) nyújtanak, más közszolgáltatások közös ellátására társulást, vagy gazdasági társaságot hoznak létre, a szolgáltatások igénybevevőinek részvételével.

Ugyancsak ez az anyag foglalt állást arról, hogy a területi szint kérdésében meghatározó jelentősége lesz a kistérségek számának és az általuk ellátható közszolgáltatások körének, mivel mindez befolyásolja a területi szint feladat- és hatáskörét. Leszögezi, hogy az ország mérete szakmailag nem teszi indokoltá két területi önkormányzati szint kialakítását.

Természetesen a kistérségi rendszer kialakításának elméleti megalapozását számos további dokumentum és szakmai publikáció szolgálta ezt megelőzően és ezt követően is. (Pl.: a Kormány 2002-2006. évekre kidolgozott programja, a közigazgatás továbbfejlesztésének feladattervei, vagy a feladattervek és a kormányprogram végrehajtását szolgáló a különféle szakmai tudományos műhelyekben megszületett számos tanulmány, publikáció.)

- b.) A szakmai, tudományos előkészítő tevékenység kiemelkedő szakaszát **az IDEA program 2002. évi beindítása** jelentette, amely a közigazgatás korszerűsítésére irányult a kormányprogram végrehajtása érdekében.

A program lényeges célkitűzése – egyebek között – az EU statisztikai nomenklatúrájának megfelelő NUTS-II. szintnek az önkormányzati régióknak, valamint a NUTS-IV. szintnek a kistérségeknek a létrehozása. A komplex kistérségek kialakítása a közszolgáltatási, államigazgatási és területfejlesztési funkciók koordinálásával és egyesítésével elősegíti a széttagolt településszerkezet hatékonyságának javítását.

Az IDEA program három munkacsoportja – kistérségi, regionális és finanszírozási – felhasználva a meglévő szakmai, társadalomtudományi ismereteket segítette (illetve segíti) elő a közigazgatási reform megvalósítását.

A kistérségi munkacsoport – megelőzve a másik két csoportot – vázolta fel leggyorsabban az átalakítás fő körvonalait és irányait (amely abból is adódott, hogy e területen mutatkozott a legnagyobb szakmai egyetértés) azonban – a gyakorlati életből származó javaslatra – az is hamar kiderült, hogy tevékenységét ki kell terjeszteni egy sajátos területre, a nagyvárosi kistérségek sajátosságainak elemzésére.

- c.) **A nagyvárosi kistérségek sajátosságaival** foglalkozó munkacsoportnak arra a kérdésre kellett választ keresnie, hogy a nagyvárosok kistérségeit a székhelyvárosnak a településhálózatban elfoglalt speciális helyzetéből adódóan megilleti-e a megkülönböztetés, a speciális szabályozás, a kistérségi szabályozó rendszer kialakítása során.

A nagyvárosi kistérségekről készült tanulmányok végkövetkeztetése szerint a nagyvárosi agglomerációkra speciális, de differenciált struktúrát követő szabályozásra van szükség.

Ez az igény azonban az eddig megalkotott szabályozási elemekben (jogszabályokban) nem jelent meg, a kistérségi szabályozás többnyire nem vesz tudomást a nagyvárosok speciális helyzetéről.

## 2.) A jogi szabályozás keretei

Az IDEA-program, az eredeti ütemezés szerint 2003-ban elkészítette a közigazgatási reform teljes koncepcióját és a 2004.évet a törvényhozási munkának szánta.

Ez az ütemezés, tartalmi módosulásokkal ugyan, de megvalósult. Nagyon fontos jogszabályok születtek, de nem az eredetileg elképzelt tartalommal. A szükséges politikai konszenzus hiánya miatt nem születtek meg a parlamenti kétharmados többséget igénylő döntések. (Pl.: a kistérségi kötelező társulások, valamint az önkormányzati régiók létrehozása kérdésében.)

Mindemellett a közigazgatási reform megvalósítása szempontjából jelentős jogszabályok kerültek kibocsátásra.

a.) A települési önkormányzatok többcélú **kistérségi társulásáról szóló törvény**, amely az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának összehangolt és kiegyenlített emelése érdekében került megalkotásra. Legitimációt adott az önkormányzati önkéntes többcélú kistérségi társulásoknak s egyúttal lehatárolta az ország kistérségeit. Ezzel megtörtént a korábban statisztikai megfigyelési egységként kialakított kistérségek közszolgáltatási, területfejlesztési területi egységként való törvényesítése, illetve a kistérségek területén létrejövő önkormányzati önkéntes társulások létrehozásának és működtetésének leszabályozása.

A társulások működőképességének biztosítása szempontjából nagyon fontos garanciális eleme a törvénynek az, hogy a központi költségvetés ösztönző támogatást nyújt a legfontosabb önkormányzati közszolgáltatások közös biztosítása esetén.

b.) **A területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény módosítása** nagyjelentőségű döntést hozott a kistérségek területfejlesztési funkciójának deklarálása szempontjából.

A kistérséget – újrafogalmazva a korábbi törvényi terminológiát – „területfejlesztési-statisztikai egységként” határozza meg.

A területfejlesztés intézményrendszerébe, új elemként beépíti a kistérségi fejlesztési tanácsot, részletesen taglalva feladat- és hatáskörét, valamint működési feltételeit.

Külön érdeme a törvénynek az a törekvés, hogy a kistérségi társulások szabályozásával való összhang megteremtésére törekedve, illetve a szervezeti párhuzamosság megelőzése érdekében lehetőséget biztosít a társulási tanács és a területfejlesztési tanács szervezeti azonosságára. (Feltételül a kistérség önkormányzatainak teljes körű társulását szabja meg.) Ez azt jelenti, hogy ugyanaz a szervezet – a kistérség valamennyi önkormányzatának polgármesteréből álló grémium – működik társulási tanácsként és területfejlesztési tanácsként is.

Bár ez a megoldás elsősorban a párhuzamosság megelőzésére – vélhetően „alulról jövő” vélemények hatására – alakult ki, végeredményben mégis a kistérség két alapfunkciójának (t.i.:a közszolgáltatási és a területfejlesztési)

egységes „irányítás alá helyezését” jelenti. Megteremtve egyúttal az átjárhatóságot a két törvény, a két ágazat (és a két ágazati irányítás!) között. Mindezek ellenére azonban az több, mint elgondolkodtató, hogy a két kistérségi grémium működésének szabályai akkora eltérést mutatnak, hogy az egységes és összehangolt szervezeti és működési szabályzat helyett a legcélszerűbb megoldásként külön-külön SZMSZ-t alkotnak az önkormányzati társulásként illetve a kistérségi területfejlesztési tanácsként való működésére.

c.) A jogi szabályozás következő láncszemét azok a kormányrendeletek (határozatok és rendeletek) képezték, amelyek a kistérség önkormányzatait a közös közszolgáltatási és területfejlesztési feladatellátásra ösztönözték.

A tartósan vállalt, a mind szélesebb körű közös feladatellátást a társulási megállapodás garantálta, amely feltétele volt az első évben pályázat útján elnyerhető kormányzati támogatásoknak, a következő évben pedig a kiegészítő normatív támogatások megállapításának.

A kistérségi önkéntes társulások létrehozására irányuló erőteljes kormányzati ösztönző szándékot (vagy csupán a törvényhozói szándékok és lehetőségek közötti összhang hiányát?) szemlélteti az a körülmény is, hogy a társulások létrehozását pályázati úton ösztönző első kormányrendelet időben megelőzte a társulások intézményesítését szabályozó kormányrendelet és törvény megalkotását, illetve kihirdetését. Ugyancsak megelőzte a területfejlesztési törvény módosítását is, jóllehet a kormányrendelet a kistérségi együttműködést a területfejlesztés terén is támogatási feltételül szabta meg.

## II.

### A nagyvárosi kistérségek és agglomerációk viszonyrendszere

#### 1. Fogalmi összehasonlítás

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

#### a.) A településagglomerációkról

Az agglomeráció fogalmának meghatározására számos megközelítés és értelmezés létezik, amelyekből célszerűnek tűnik a gazdaságföldrajzi, illetve a statisztikai megközelítést kiemelni.

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, mindenképp 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.

Mindezek alapján a település-agglomeráció fogalmát a gazdaságföldrajz a következő szerint adja meg: „Olyan egy, vagy többközpontú urbanizált településrendszer, amelyben a központot (központokat) és a közvetlen vonzási körbe tartozó településeket intenzív és szoros gazdasági, társadalmi, kommunális és szolgáltatási kapcsolatok fűzik szerves egységbe”.

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.

Ennek megfelelően a **KSH szerint**:

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

továbbá:

- az aktív népesség munkahelyi nagy többségükben a központban található;
- a központban és közvetlen közelében lévő települések között sokrétű funkcionális kapcsolatok jönnek létre;
- összefüggő, fizikailag egybeépült településtest alakul ki, a települések egymással összenőnek;
- a hálózati infrastruktúra rendszer elemei átfogják az egész agglomeráció területét, s ez befolyásolja a térségek település-szerkezetét;
- a terület-felhasználásban a nem mezőgazdasági célok növekedése, a beépítési sűrűség és magasság emelkedése.

A fentiekben túlmenően a lakásépítési tevékenységben megfigyelhető egy újabb folyamat, amely a központból az azt övező településekre irányuló építkezésekben nyilvánul meg.

- **Agglomerálódó térségeknek** azokat a településstruktúrákat (település együtteseket) nevezzük, amelyekben már egyértelműen felismerhetők 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 továbbiakban, az egyszerűség kedvéért amikor az agglomeráció fogalmát használjuk, akkor az agglomerálódási folyamat mindhárom fokán álló – összesen 21 – település együttest értjük.



Jóllehet ezen belül az agglomerációk száma 4, az agglomerálódó térségek száma szintén 4, a településegységek száma pedig 13. Ugyanakkor a „nagyvárosi agglomeráció” kategóriájába nem értjük bele a speciális elbírálású budapesti agglomerációt és a balatoni agglomerációs térséget.)

A KSH az általa meghatározott fogalmak alapján elvégezte az ország településegységei lehatárolásának legújabb – jelenleg aktuális és érvényes – változatát. (A KSH ilyen irányú tevékenységét mintegy két és fél évtizede kezdte meg, miután a VÁTI-ban az ország településrendszerének átalakulási folyamatait tudományos kutatások tárgyává tették.)

A 2003-ban publikált KSH kiadvány a 2001.évi népszámlálás adataira támaszkodik és a fent jelzett, három kategóriába (agglomerációk, agglomerálódó térségek és településegységek) 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 településegységet (lényegében az összes többi megyeszékhely város, valamint Sopron megyei jogú város) határolt le.

Az agglomerálódási folyamatban érintett települések lehatárolása – természetesen – egy olyan eljárási módszer, tudományos igényű elemző munka végeredménye, amelyben kétségtelen hitelességű, konkrét statisztikai szám adatokkal (mérésekkel) alátámasztott tények utalnak azokra a társadalmi, gazdasági, műszaki jellemzőkre, amelyek megkülönböztetik az érintett településeket a több településtől.

A lehatárolás elvégzéséhez ki kell választani azokat a statisztikai mutatószámokat, amelyek autentikus módon kifejezik a vizsgált társadalmi folyamatokat.

A KSH módszertanában 40 standard mutató alapján végezték el a konkrét elemzéseket. Az elemzések során kiemelt komplex mutatóként kezelték a megyeszékhelyek központjának közúti elérhetőségi idejét, amelyhez további 10 olyan mutatót választottak ki, amelyek korrelációt mutattak az eltérési idővel. (Pl. lakónépesség változás, lakásépítés növekedése, népsűrűség, fajlagos jövedelem, személygépkocsik fajlagos száma, napi ingázók száma, vándorlási különbözet, stb.)

Az eltérési idő kiemelt jelentőségét szemlélteti az is, hogy azok a települések kerülhettek be a lehatárolt körbe, amelyek elérhetősége – az egyéb komplex mutatók megfelelő értékei mellett – a központi településtől közúton közlekedve nem igényel 25 percnél több időt. A lehatárolás végleges változatát a helyi, területi szervekkel (KSH megyei igazgatóságai, megyei főépítések) egyeztetve, a megyei területfejlesztési koncepciókkal harmonizáltan, bocsátotta ki a KSH központja.

## **b.) A kistérségekről**

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.

Nem célunk ugyan a többféle – szakirodalmi, KSH általi, jogszabályi – kistérség fogalom ismertetése, azonban azt megállapíthatjuk, hogy a közelmúltban a leginkább elfogadott meghatározás, amelyet a szakirodalom és a jogszabályok is autentikusként kezeltek, a KSH által megadott fogalom volt. (Ez a körülmény nem tekinthető meglepőnek, ha figyelembe vesszük, hogy a kistérségi rendszert eredetileg a KSH alakította ki.)

E rendszer kialakításának előfeltétele volt, hogy valódi jogi legitimitást kapjon a kistérség, mint területi kategória. (A területfejlesztési törvény 1996.évi fogalom értelmezését nem tekintem ilyen aktusnak, mivel a fogalmi meghatározás semmiféle hatáskör, funkció kijelöléssel nem járt.)

A jogi legitimitást 2003.és 2004.évben – gyakorlatilag egy éven belül – három jogszabály (két törvény és egy kormányrendelet) is igyekezett megteremteni.

Időrendben először a kistérségek megállapításáról és lehatárolásáról szóló (az Alkotmánybíróság kontrollján is, sikeresen, átesett) kormányrendelet adta meg a kistérség fogalmának meghatározását, amelyet a területfejlesztési törvény módosítása – gyakorlatilag átvéve ennek szövegét – megerősített és a kistérségeket nagyon fontos területfejlesztési funkciókkal ruházta fel. Ezeket a döntéseket alapul véve (az alkotmánybírósági kontrollon szintén átesett), kistérségi társulási törvény a kistérségeket további funkciókkal látott el.

„A kistérség területfejlesztési – statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja.

...földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzásorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, ...”(244/2003.(XII.18.Korm.r.)

Bár a területfejlesztési törvény fogalom meghatározása (1996.évi XXI.tv.5.§h.pont) utalást tesz a lehatárolás objektív alapjaira, amikor megjelöli, hogy az „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszer összessége alapján” történt, azonban a következő megfogalmazás mindkét jogszabályban egyértelművé teszi, hogy itt adminisztratív jellegű lehatárolásról van szó.

„A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési – statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.”

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. (Ez, egyebek között a kötelező kistérségi társulás törvénybe iktatását is feltételezi.) „A területileg stabilan lehatárolt, több alapvető funkció ellátására képes és saját szervezetrendszerrel rendelkező, komplex jellegű közigazgatási egységként működő kistérség intézményesülése általános kategóriaként csak akkor valósítható meg, ha döntés született a megyék és a régiók kérdésében.” Ez a megállapítás olvasható ki jelenleg az autentikusnak tekinthető szakmai véleményekből, azonban a megjelölt alapkérdés (t.i.: a megyék és régiók kérdése) eldöntése meghaladja a szakmai kompetenciákat, az elsősorban és kizárólag politikai konszenzus kérdése.

### **c.) A két fogalom tartalmi összevetése**

Az agglomeráció és a kistérség fogalmának - önmagukban külön-külön is bonyolult, sokféleképpen értelmezhető - tartalmait összevetve többféle azonosságot és különbséget tudunk feltárni. Ezekből néhány jellemzőt veszünk számba az alábbiakban:

### **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 rendelkeznek. 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 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 – egyrésztől nem korlátozhatók kistérségi, megyei, regionális és országos határok közé (ezeken a határokon, elvileg és gyakorlatilag is, átnyúlhatnak), másrésztől nem képeznek országosan összefüggő rendszert sem.
- Tekintettel arra, hogy az agglomerálódást mindig ugyanazok a tényezők határozzák meg, mint 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 településegységek 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) határozottan homogenizált térségi feladatstruktúrát határozott 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.  
Ezt, egyebek mellett szemlélteti az is, hogy az agglomerációhoz azok a települések tartozhatnak, amelyek a központhoz viszonyítva a 25 perces izochron vonalon belül esnek, s emiatt a települések száma objektív módon korlátozott. (Így a budapesti és a balatoni agglomerációt leszámítva a nagyvárosi agglomerációkba tartozó települések száma 5 és 31 között mozog, átlagosan 13 település. A kistérségekhez tartozó településszámot gyakorlatilag semmi nem korlátozza, s számuk 5 és 79 között alakul (Debrecen figyelembe vétele nélkül.), átlagosan 28 település.

## **2.) A területi lehatárolások összevetése**

Az agglomerációk és a nagyvárosi kistérségek viszonyrendszerének vizsgálatában lényeges szempont az érintett települési kör lehatárolásában lévő azonosságok és különbségek, a lehatárolások változása, illetve esetenként változatlanúsága.

### **a.)A lehatárolások különbségei:**

A jelenlegi hatályos – kistérségek esetében 2003.decembere, agglomerációk esetében 2003.agusztusa óta – lehatárolások összevetése, amelyet az 1.sz. táblázat szemléltet, számos eltérést mutat a két struktúra között. Ezek közül a legjellemzőbbek:

KISTÉRSÉGEK ÉS AGGLOMERÁCIÓK ÁLTAL LEHATÁROLT TELEPÜLÉSSZÁM (2005.év)							
Megnevezés	Agglomeráció	Ebből: más kistérség -be tartozó	Kistérség	Ebből aggl.-ba nem tar- tozó	Eltérés		
					teljes	%	
1. Budapesti aggl.	81		-				
2. Győri ag/kt	29	8	27	6	14	52	
3. Miskolci ag/kt	13	-	40	27	27	68	
4. Pécsi ag/kt	21	2	39	20	22	56	
5. Balatoni aggl.térs.	52						
6. Egri ag/kt	10		14	4	4	28	
7. Szombathelyi ag/kt	31	11	40	20	31	78	
8. Zalaegerszegi ag/kt	29	-	79	50	50	63	
9. Békéscsabai ag/kt	10	8	5	3	11		
10. Debreceni kt.	9	1	1	9	10		
11. Kaposvári kt/te	14	-	77	63	63	82	
12. Kecskeméti kt/te	9	-	18	9	9	50	
13. Nyíregyházai kt/te	5	-	9	4	4	44	
14. Salgótarjáni kt/te	9	-	23	14	14	61	
15. Soproni kt/te	6	-	39	33	33	85	
16. Szegedi kt/te	12	1	12	1	2	17	
17. Szekszárdi kt/te	5	-	26	21	21	81	
18. Sz.fehérvári kt/te	13	2	18	7	9	50	
19. Szolnoki kt/te	6	1	17	12	13	76	
20. Tatabányai kt/te	12	6	10	4	10	100	
21. Veszprémi kt/te	10	2	20	12	14	70	
22. Nagykanizsai kt	-	-	48	48	-	-	
23. Dunaújvárosi kt.	-	-	9	9	-	-	
24. Hódmezővásárhelyi kt.	-	-	4	4	-	-	
<b>ÖSSZESEN:</b>	<b>386</b>	<b>42</b>	<b>575</b>	<b>380</b>	<b>352</b>		

- A KSH jelenleg hatályos lehatárolása, amely a 2001.évi népszámlás értékelése nyomán készült, a korábbihoz viszonyítva eltérő struktúrát tartalmaz.

Eszerint: 3 kategóriát tartalmaz a korábban ismertetett fogalom meghatározások alapján

### **I. Agglomerációk:**

- Budapesti agglomeráció
- Győri agglomeráció
- Miskolci agglomeráció
- Pécsi agglomeráció

### **II. Agglomerálódó térségek:**

- Balatoni agglomerálódó térség
- Egri agglomerálódó térség
- Szombathelyi agglomerálódó térség
- Zalaegerszegi agglomerálódó térség

### **III. Településegységek:**

- Békéscsabai településegységek
  - Debreceni településegységek
  - Kaposvári településegységek
  - Kecskeméti településegységek
  - Nyíregyházi településegységek
  - Salgótarjáni településegységek
  - Soproni településegységek
  - Szegedi településegységek
  - Szekszárdi településegységek
  - Székesfehérvári településegységek
  - Szolnoki településegységek
  - Tatabányai településegységek
  - Veszprémi településegységek
- 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 településegysége van de nem képes kistérséget.
- Az agglomerációk között két településcsoport – a Budapesti agglomeráció és a Balatoni agglomerációs térség – sajátos helyet foglal el a lehatárolásban. Egyrésztől mindkettőt jogszabályok határolják le, amely a kiemelt jelentőségükre és a többi agglomerációtól való megkülönböztetés szándékára utal. Másrészt a Balatoni agglomerációs körzet, a többivel ellentétben, nem egy nagyváros körül alakult ki tehát központja nincs, viszont 8 társközpont várossal rendelkezik (Balatonboglár, Balatonföldvár, Balatonlelle, Fonyód, Siófok, Balatonalmádi, Balatonfüred, Keszthely), a térségben lévő további két város (Balatonfűzfő és Hévíz) viszont nem kapott társközponti besorolást. A Balatoni agglomerálódó térség települései több balatonkörnyéki kistérséghez tartoznak, amelyek az egységes kistérségi szabályozásban sem hagyhatják figyelmen kívül a közös speciális funkciók ellátásának kötelezettségét.

## b.) A lehatárolások változásai

Az elmúlt két évben mind a nagyvárosi kistérségeket alkotó, mind a nagyvárosi agglomerációhoz tartozó települési kör megváltozott, s a változás mindkét esetben a településcsoportokhoz tartozó települések számának csökkenését jelentette. (A változást a 2.sz. táblázat foglalja össze.)

2.sz.táblázat

<b>AZ AGGLOMERÁCIÓK ÉS KISTÉRSÉGEK TELEPÜÉSÉSZÁMÁNAK VÁLTOZÁSAI</b>						
	<b>KISTÉRSÉG</b>			<b>AGGLOMERÁCIÓ</b>		
	2003.	2004.	VÁLT.	1996.	2003.	VÁLT.
Budapest				79	81	+2
Győr	29	27	-1	30	29	-1
Miskolc	41	40	-1	17	13	-4
Pécs	69	39	-30	62	21	-41
Balaton				41	52	+11
Eger	21	14	-7	8	10	+2
Szombathely	40	40	0	45	31	-14
Zalaegerszeg	79	79	0	44	29	-15
Békéscsaba	17	5	-12	10	10	0
Debrecen	21	1	-20	18	9	-9
Kaposvár	77	77	0	13	14	+1
Kecskemét	17	18	+1	18	9	-9
Nyíregyháza	36	9	-25	12	5	-7
Salgótarján	22	23	+1	19	9	-10
Sopron	39	39	0	21	6	-15
Szeged	14	12	-2	10	12	+2
Szekszárd	26	26	0	16	5	-11
Sz.fehérvár	31	18	-13	17	13	-4
Szolnok	17	17	0	11	6	-5

Tatabánya	9	10	+1	15	12	-3
Veszprém	21	20	-1	11	10	-1
Nagykanizsa	48	48	0	-	-	-
Dunaújváros	17	9	-8	-	-	-
Hódm.vásár- hely	4	4	0	-	-	-
	695	566	129	517	386	131

- A csökkenés a kistérségeket illetően 18,5 %-os, az agglomerációkat illetően pedig 25,3 %-os volt. A legnagyobb csökkenést a Pécsi agglomeráció és kistérség településszáma 69-ről 39-re illetve 62-ről 21-re csökkent a települések száma.

Ugyanakkor a nagyvárosi kistérségek felében nem változott, illetve nőtt, az agglomerációk esetében pedig 6 esetben nőtt illetve változatlan maradt a településszám.

A pécsi településkörökben bekövetkező feltűnően nagy csökkenésnek egyrészt methodikai okai, másrészt adminisztratív okai voltak:

- Az agglomerálódás vizsgálatának methodikája korábban a vonzott településkörben külső gyűrű, mint vizsgálati kör megszüntetésével közel 1/3-ra csökkent a vonzottnak minősített településszám. A Pécsi agglomeráció településszáma így is a negyedik legnagyobb a nagyvárosok (Budapest nélkül számítva) között. Korábban Budapestet leszámítva a legnagyobb volt a nagyvárosok között.
- A kistérségi lehatárolás hasonló mértékű 56%-os csökkenésének – megítélésem szerint – adminisztratív okai voltak, amelyet a szentlőrinci városvezetés lobby-tevékenysége váltott ki. Az újonnan létrehozott kistérség településköre a pécsi kistérségből vált ki. (Erről árulkodik a KSH 2003. októberi kiadványa, amelyben Szentlőrinc még a pécsi kistérség társközpontjaként szerepelt.
- A pécsi példához hasonló hatású változás kétségtelenül Debrecen esetében figyelhető meg. Miközben közel azonos települési kört magába foglaló agglomeráció településszáma a felére zsugorodott a debreceni 21 településből álló kistérség megszűnt (illetve egytagúra, magára a városra zsugorodott).
- További változások az agglomerációk esetében főleg módszertani okokra vezethetők vissza, mivel a besorolási kategorizálás megváltozott: a korábbi „urbanizálódó térség” kategória beolvadt a „településeggyüttes” kategóriába. Történtek azonban érdemi változások is néhány nagyváros esetében:
  - Az előző (methodikai) típusú változásra a kaposvári és a veszprémi urbanizálódó térségek nyújtották a példát, mivel településeggyüttesé alakultak;
  - Az utóbbi (érdemi) típusú változásra szolgált példával a győri agglomerálódó térség agglomerációvá alakulással;
  - Az egri és a zalaegerszegi településeggyüttes előlépése településeggyüttesből agglomerálódó térséggé, illetve a salgótarjáni agglomerálódó térség visszaminősítése településeggyüttesé;
  - Ugyanakkor érdemi változás volt Nagykanizsa esetében, mivel korábban településeggyüttes volt, most viszont nem került lehatárolásra (s ezzel háromra nőtt az agglomerációval nem rendelkező nagyvárosok száma).



- A változások között feltűnő az a „változatlanosság”, amely egyrészt az agglomerációs kategóriákon kívül maradt nagyvárosok (Dunaújváros és Hódmezővásárhely) helyzetét illeti (sőt ezek közé került most Nagykanizsa is), másrészt a régióközponti státuszra aspiráló nagyvárosok körül csupán Győr „javította” helyzetét, Szeged, Debrecen és Székesfehérvár a településegységek legnépesebb táborában maradt.
- A törvény által lehatárolt kistérségi struktúra a korábbi - statisztikai-kistérségi - struktúrához viszonyítva lényeges változásokat mutat, s ez nem csupán a számuknak alig több, mint 10 %-os növekedése miatt (150-ről 168-ra) állítható.  
A kistérségi struktúra belső átrendeződésének számos oka közül lényegesnek tekinthető, hogy míg korábban a KSH egyoldalú döntése következtében kerültek kialakításra a statisztikai megfigyelési területi egység funkciót (és semmi más célt nem szolgáló) betöltő kistérségek ezzel szemben a jelenlegi lehatárolásuk módja és funkciója is módosult.  
A jelenlegi lehatárolás – éppen a nekik szánt módosult funkció tudatában – sokkal nagyobb jelentőséget kapott, s az érdekelt önkormányzatok egyetértésével illetve kezdeményezésére alakult ki.  
Ennek megfelelően új kistérségközpontok és „vonzáskörzetek” alakultak ki és szűntek meg, gyakori átcsoportosítások, térséghatár módosulások történtek (ahogy a demokratikus szabályok és a lobby tevékenység mindezt lehetővé tették).
- A nagyvárosi kistérségeket is lényegesen érintették a változások. Ezt példázza a már említett debreceni kistérség, amely a korábbi struktúrában 21 településből állt. A nagyvárosok vonzáskörzetébe tartozó települések száma közel 20 %-kal (129 településsel) csökkent. A csökkenés a nagyvárosok felét érintette, de a legnagyobb csökkenés (7 és 30 közötti csökkenés) 7 nagyvárosnál következett be. Ebből az is következhet, hogy (mint ahogy Pécs Szentlőrinc esetében történt) az általuk „elveszített” településekből jöhetett létre az új kistérségek egy része.

### III.

#### A jelenlegi helyzetet jellemző megállapítások

A jelenlegi helyzet megítélését a nagyvárosok és agglomerációjuk szempontjából úgy végezhetjük el, hogy az előzmények ismeretében, számba vesszük azokat a pozitívumokat, valamint a nyitva hagyott, megválaszolatlan kérdéseket, amelyek a nagyvárosi kistérségek speciális helyzetét érintik, és megkíséreljük meghatározni annak esélyét, hogy az agglomeráló nagyvárosi kistérségek megkülönböztetett figyelmet kapnak a kistérségek között.

#### 1.) Pozitív jellemzők

- a.) A nagyvárosi kistérség sajátosságait feltáró IDEA tanulmányok által kiváltott visszhangok, értékelések s az e tárgykörben megtartott fórumon elhangzott vélemények – egyebek mellett – 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 előtt 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 nagyvárosok funkciói a fenti megközelítések alapján akár úgy is meghatározható, hogy azok egyszerre a NUTS-II, NUTS-III;NUTS-V funkciókat egyaránt magába foglalják.

- b.) A kistérségi szabályozás **eddig megalkotott jogszabályaiban is fellelhetők 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.

Ezek a többletjogosítványok a következők:

- Lehetőséget ad a törvény a szavazati arányok lakosságarányos eltérésére.
- A nagyváros polgármesterét a fejlesztési tanács elnökségébe (amelyet 25 és több tagú kistérség esetében létre kell hozni) be kell választani.
- A nagyvárosok (valamint a jelentősebb, az egyharmados lakosságarányt meghaladó, városok) polgármesterei számára a legfontosabb döntéseknél egyetértési jogot köt ki a törvény (pl.: pályázatok benyújtása, források gyűjtése).
- A nagyvárosi kistérségeknek külön közös fejlesztési koncepciót és programot kell készíteniük a várost és környékét érintő fejlesztésekre.
- A törvény összekapcsolja a kistérségi fejlesztési tanácsok és a kistérségi társulási tanácsok tevékenységét megteremtve a lehetőséget arra, hogy a társulási tanács fejlesztési tanácsként is működjön (teljes körű tagság esetén), s egyúttal képviseltesse magát a megyei és regionális fejlesztési tanácsokban.

A területfejlesztési tevékenység jellegéből adódik, hogy a nagyváros és a környező települések együttműködésének speciális szabályai legyenek annak érdekében, hogy az eltérő súlyú gazdasági erővel rendelkező települések együttműködése a kölcsönös érdekek alapján legyen biztosítható. Mindemellert elismeri a nagyvárosok meghatározó szerepét a térségük fejlődésében, ám ez a szerep csak potenciálisan áll rendelkezésre, ennek érvényesítésére közös akarat szükséges a fejlesztési tanácsok részéről.

## 2.) Megoldatlan, megválaszolatlan kérdések

A kistérségi rendszernek a jelenlegi állapotában számos olyan területe, összefüggése van, amelyek remélhetőleg nem tekinthetők végleges megoldásnak. Főleg azért, mert a szabályozás előzetes szakmai elméleti megalapozását szolgáló elképzelések, különféle okok miatt nem valósultak meg az eddig megjelent jogszabályokban, azonban a jogi szabályozás feltételei indokolt esetben még módosulhatnak.

### a.) A kompromisszumos megoldásokról

- 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 érinti a nagyvárosokat (megyeszékhely városokat) a **megyék sorsának „rendezetlensége”** is (párhuzamos térségi funkciók fennmaradása). A megyék szerepkeresése a kistérségi és regionális szint között az intézmény-fenntartási funkcióban teljeseedik, és merül is ki.

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

E tekintetben a kormányzati szervek közötti összhang hiánya is tetten érhető, mivel olyan területeken való kistérségi együtműködést is ösztönző – pályázati úton – a kormányzat, amely a törvény taxatív felsorolásában nem szerepel. (Ilyen pl. a közös kistérségi közbiztonsági és bűnmegelőzési feladatok ellátása.) 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. Természetesen minden kifogásra, érdemi válasz helyett fel lehet említeni, hogy itt önkéntes feladatvállalásról van szó, s ez felveti a kötelező társuláshoz köthető kötelező feladatellátás hiányának a kérdését. Azonban éppen az a körülmény, hogy a feladatok lehatárolása nem jár együtt azok kötelező ellátásával, pénzügyi kötelezettségek nélküli szabadságot nyújthatott volna tágabb és differenciáltabb önkéntes feladatvállalásban. A kötelező feladatvégzéshez, köztudomású kötelező fedezetbiztosítás is jár, ha azt akarjuk, hogy meg is valósuljanak az előírt feladatok.

A nagyvárosoknak, mint kistérségközpontoknak (illetve, agglomerációs központoknak, megye- és régióközpontoknak) természetesen nem az a fő problémájuk, hogy nem foglalhatják írásba (önkéntes társulási megállapodásba) a valós együtműködési területeiket a kistérségükkel, agglomerációikkal, megyéikkel, régióikkal, stb., hanem sokkal inkább az a gondjuk, hogy mindezen ténylegesen ellátandó feladataikra nem rendelkeznek elég forrással. Mindaddig, amíg e szerepköreiből származó funkciók ellátásának finanszírozási igényei és a nagyváros forráslehetőségei egyensúlyban vannak, nincs konfliktus a szereplők (nagyváros és térsége) között. Valós dilemma elé akkor kerülnek a nagyvárosok, amikor ez az összhang megbomlik, ilyenkor számvetést kell végezniük, arról, hogy milyen „áldozatot” tudnak hozni a térségük ellátásának biztosítása érdekében, szem előtt tartva a térségi szerepkörük megőrzését (a városok versenyében!) és a város lakosságának jogosan elvárt igényeit. Ezekre a kérdésekre és dilemmákra az önkéntes társulásokra épülő szabályozás nem

adott megoldást, de a nagyvárosi modellkísérletnek alaposan alátámasztott indítványt kellene tenni.

- A hatályba léptetett szabályozásban a 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 ezekután, hogy a törvényi feladatlehatárolásban nem szereplő, de ténylegesen ellátott közös funkciók sem jutnak támogatáshoz.  
Másképp 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.

## **b.) A kistérségi modellkísérletekről**

A kistérségi önkormányzati társulások kialakításának és működésének modellezésére a Belügyminisztérium több modellkísérletet indított, amelyeket anyagi támogatásban is részesített. A kísérletek a kistérségi rendszer tervezett illetve megalkotott szabályozási rendszerének kipróbálását szolgálták, annak érdekében, hogy a kísérletek tapasztalatai a megalakuló társulások számára mintául szolgáljanak, illetve a jogalkotó szerveknek visszacsatolt információkat nyújtsanak a szabályozás alakításához. Anélkül, hogy a modellkísérletek tanulságainak részletes elemzésére vállalkoznánk (erre külön kiadványt jelentett meg az IDEA Titkárság), azokról néhány megjegyzést kell tennünk:

- A kísérletek helyszínül kiválasztott kistérségek (Baja, Makó, Marcali, Tab, Miskolc, Zalaegerszeg) kijelölése alkalmával igyekeztek tipizálást alkalmazni (így pl.: nagyvárosi kistérséget, nagy településszámú, és kisebb népességszámú kistérséget is kiválasztani) a szabályozásban azonban a tipizálás nem érvényesült, mivel az együttműködés területei tipizáltak voltak az ösztönző pályázati kiírás alapján.
- A társulási megállapodásokban megjelölt közös feladatvállalások területei jóval szélesebb kört ölelnek fel az ösztönzött területeknél.
- A kísérletek megkezdése a pályázati rendszert elindító kormányhatározat alapján történt, lefolytatása viszont a később megalkotott társulási törvény előzőektől eltérő feltételei között történt meg.
- A tapasztalatok értékelésére kevés idő állt rendelkezésre, amely azok megfontolt összegzését értékelését korlátozta.

A **nagyvárosi kistérséggel kapcsolatban** félemerült 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 tapasztalati ellenére – a nagyvárosi kistérségi modellkísérlet – megítélésem szerint nem tudott megfelelni.

Ezen állítás alátámasztására két 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. (És Egyébként pedig „kiemelt szempont az agglomeráció szerepének kérdése és vizsgálata”...)

Ebbe a gondolatmenetbe illik bele az összegző tanulmányt méltató, annak megállapításait interpretáló másik tanulmány megfogalmazása: „újból felvetődik a tapasztaltok összegzése kapcsán az agglomeráció problematikája, speciális szabályozásának igénye, illetve annak újra-átgondolása.”

Ugyancsak nem adnak választ a modellkísérletek (a nagyvárosi anyag a téma fontosságát hangsúlyozza csupán) 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.

#### IV.

#### A pécsi kistérség / agglomeráció példája

Pécs városa – a vizsgálódásunk szempontjából legfontosabbnak ítélt szempontok szerinti – főbb jellegzetességeit tekintve a legnagyobb magyar városok helyzetével azonos pozíciót foglal el. Így egyebek mellett:

- agglomerációs központ,
- megyei jogú város,
- megyeszékhely,
- a decentralizált állami közigazgatási szolgáltatások biztosításának helyszíne,
- helyi önkormányzati közszolgáltatások helyszíne,
- területfejlesztési decentrum,
- magas fokú népesség, gazdaság- és vagyonkoncentráció színtere,
- térségi, regionális és országos vonzásközpont,
- az alap-, közép- és felsőfokú közszolgáltatást egyaránt biztosító ellátórendszerek koncentrációjának helyszíne,
- s nem utolsósorban, kistérségi központ.

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.

A pécsi kistérséget, illetve agglomerációt jellemző megállapítások az alábbiakban foglalhatók össze.

- 1.) A pécsi kistérség **lehatárolásának változása** úgy következett be, hogy az elcsatolt 30 településből 20 településsel megalakult a szentlőrinci kistérség és további 10 település átkerült a siklósi, illetve a pécsváradi kistérséghez.

A pécsi agglomeráció lehatárolásának változása, - mint, ahogy már utaltunk rá – lényegében abból adódott, hogy a korábbi (KSH adatok szerinti) „lazább” kapcsolatokat megjelenítő „külső gyűrű” megszüntetésével 62-ről 21-re csökkent a településszám. Így a város agglomerációja zömében a várossal közvetlenül határos községeket foglalja magába. (A lehatárolás kapcsán felmerülő vitatott kérdés Komló város szerepének megítélése, mivel földrajzi közelsége, sokrétű funkcionális kapcsolata miatt, a pécsi agglomeráció társközpontja is lehetne, a vizsgálatok azonban ezt nem igazolták!)

A pécsi agglomeráció magába foglal két olyan települést is amelyek más kistérségekhez tartoznak (Martonfa, illetve Hosszúhetény a pécsváradi, illetve a komlói kistérség tagjai).

- 2.) Az agglomeráció **népességkoncentrációjára** jellemző, hogy itt él a megye népességének 45 %-a, ezen belül a központban él az agglomeráció lakosságának 88%-a. A népsűrűség ennek megfelelően alakul, hiszen területe a megye területének 10 %-át teszi ki, így az agglomeráció népsűrűsége 419 fő/km<sup>2</sup>, (a városé 980fő/km<sup>2</sup>, amely több mint tízszerese a megye népsűrűségének). További demográfiai adatok igazolják azt az általánosnak mondható folyamatot,

amely szerint, az agglomerációhoz tartozó községek lélekszáma növekvő, míg a központ lélekszáma csökkenő tendenciát mutat, s ez főleg a vándorlási különbségekben mutatkozó eltérésekre vezethető vissza. (3.sz.táblázat)

### A lakónépesség számának változása, január 1.

3.sz.táblázat

Megnevezés	1990	2003	2003.az 1990.évi százalékában
Agglomeráció összesen	186659	180304	96,6
Ebből: központ	170039	158942	93,5
vonzott település	16620	21362	128,5
Többi város	99437	96150	96,7
Többi község	131304	128255	97,7
Megye összesen:	417400	404709	97,0

(forrás: KSH Bm-i Igazgatóság Pécsi Agglomeráció 2003.)

A vizsgált időszakban néhány település lakosság száma 1,5-2 szeresére nőtt. Ez a jelenség világszerte ismert: az agglomerációs központokból a lakosság igyekszik a szuburbiákba költözni különféle megfontolások (olcsóbb lakásépítési lehetőség, kényelmesebb, tisztább környezet, stb.) miatt.

3.) A pécsi agglomeráció **ingázási adatait** elemezve (4.sz. táblázat) megállapíthatjuk, hogy

- a vonzott településekről, több mint kétszer annyian járnak el dolgozni, mint ahányan helyben dolgoznak;
- az eljárók több, mint 4/5-e a vonzásközpontba (Pécsre) jár dolgozni, s közülük túlnyomó részben a szolgáltatásban (illetve az iparban és építőiparban) dolgozik;
- a vonzott településekből a központba bejáró dolgozók száma mintegy 15%-kal meghaladja a városból eljáró dolgozók számát, de a városból eljárók száma a helyben lakók és dolgozók mindössze 8%-át teszik ki.

Mindezekből az adatokból megállapítható a város erőteljes munkaerő vonzása, amelyben természetesen a városból kiköltözött munkaerő napi ingázása is szerepet játszik.



A pécsi agglomeráció ingázási adatai (2001.február 1.)						
Megnevezés	Helyben lakó és dolgozó	Eljárók száma	Ebből a térségközpontba eljárók aránya, %	mezőgazdaságban	Ezen belül	szolgáltatókban
					iparban, építőiparban	
				foglalkoztatottak aránya, %		
<b>Pécsi agglomeráció összesen</b>	<b>58 319</b>	<b>9 898</b>	<b>82,4<sup>a)</sup></b>	<b>4,2</b>	<b>38,6</b>	<b>57,2</b>
Ebből:város	56 340	4 608	-	4,7	39,6	55,7
község	1 979	5 290	82,4	3,6	37,8	58,5
Többi város	23 429	9 693	46,7	6,6	41,2	52,3
Többi község	14 552	20 499	26,6	12,8	46,2	41,0
<b>Megye összesen:</b>	<b>96 300</b>	<b>40 090</b>	<b>35,8</b>	<b>9,2</b>	<b>43,1</b>	<b>47,7</b>

a.) A központ nélkül

(forrás: KSH Bm-i Igazgatóság Pécsi Agglomeráció 2003.)

4.) Az előző megállapításokkal összehangolva a statisztikai adat is, hogy az **agglomerációban épült meg a megyei lakásépítés kétharmad része**, amely a Pécs körüli falvak lakásállományának 25%-os növekedését eredményezte. A megépült új lakások felszereltsége és kényelmi adottságai (pl. a szobák számának növekedése) átlagon felüliek.

Az egyértelmű és határozott jeleket mutató migrációs folyamat a legutóbbi időben az agglomerációkra általában jellemző, amelyet a lakossági ellátás szempontjainak alakítása során figyelembe kell venni.

5.) 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 ügyelet** 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, a 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 megtéríteni 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 – ahonnan 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.

6.) A **lakossági kommunális ellátás** területén szintén szoros együttműködés alakult ki az agglomeráció (és a kistérség) települései között.

Ez kiterjed a vízellátásra, szennyvízelvezetésre és a hulladékelszállításra egyaránt.

- A Pécs-mohácsi vízvezeték rendszeren át érkező ivóvíz elosztásával a pécsi társaság látja el a vonzott települések jelentős részét.
- A szennyvíz elvezetés és kezelés rendszerébe is mind több település kapcsolódik be, amelynek költségeit különféle forrásokból, pályázati úton teremtik elő.
- A közös települési hulladékgyűjtést, kezelést és ártalmatlanítást – a pécsi székhelyű és az önkormányzat szakmai társasága által alapított szervezet (a Mecsek – Dráva Hulladékkezelő Kht) – szervezésében látják el az érintett települések. Ez a rendszer túlnyúlik a pécsi agglomeráció és kistérség határain, mivel a megyéből és a megyehatáron túlról más települések is csatlakoztak hozzá. (Ezzel is illusztrálva Pécs vonzáskörének kiterjedtségét.)

7.) 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 voksal 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.

A ténylegesen felvállalt célok eltérései a törvényi felsorolástól arra utal, hogy a nagyvárosok együttműködési területei sokkal sokszínűbbek annál, hogy uniformizáltan – a többi kistérség közös feladatival azonos körűen – meg lehetne határozni azokat. E tekintetben a többi nagyvárosi kistérség egymáshoz viszonyítva is feltehetően jelentős eltéréseket mutathat (amelyet egy modellezéssel szintén fel lehetne tárni).

## V.

### Összefoglaló megállapítások, javaslatok

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

Az urbanizáció kiterjedése – mint a városi életminőség elterjedésének, térhódításának folyamata – a városok funkcióinak bővülésével (városiasodás), illetve a városok számának növekedésével (városodás) egyaránt végbemehet. Az előző folyamat eredménye az agglomerálódás előrehaladását, míg az utóbbi a városok számának növekedését jelenti. (Magyarországon jelenleg 274 városi minősítésű település van, amelyek elvileg térségi ellátást is biztosítanak a környezetük számára.)

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.

Nagyvárosaink az agglomerálódási folyamat különböző fokán állnak. Közülük valódi agglomerációval 4 (Budapest, Győr, Miskolc és Pécs) rendelkezik, agglomerálódó térséget képez további 3 város vonzáskörzete (Eger, Szombathely és Zalaegerszeg), valamint a Balatoni térség, s további 13 nagyváros „csupán” településegységi státuszt kapott, azonban 3 nagyváros (Dunaújváros, Nagykanizsa és Hódmezővásárhely) az urbanizációnak még ezt a fokát sem érte el. A fentiekből következik, hogy egyrészt **az agglomerációk objektív városfejlődési folyamat eredményei**, amelyek (a mérési metodikában bekövetkező apró változásokat leszámítva) adminisztratív, szubjektív módon nem változtathatók. Másrészt 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

egybevágoók, emiatt viszont nem érthető, hogy a kistérséghatárok miért sértik meg (szelik át) az agglomerációk határait. Természetesen a kérdés úgy is feltehető, hogy a KSH, mint az agglomerációk objektív ismérveit számba vevő szervezet miért nem veszi figyelembe a települések demokratikus (politikai?) érdekeit az agglomeráció határainak kijelölése alkalmával ...

Tény azonban az, hogy jelenleg a nagyvárosi agglomerációkba tartozó települések 16,6%-a (42 település) „kilóg” a kistérsége határából, jöllehet 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.

- 2.) 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.
- 3.) 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.
- 4.) Ugyancsak a speciális helyzetet kezelné az a megoldás, amikor az agglomerációba tartozó **szűkebb körű településcsoport 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 együttműködéseket is. Ezek a tényezők szintén elismerésre kerülhetnének a kiegészítő normatívában.
- 5.) 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 tárgyaló 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.

6.) 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.

## VI. Zárszó helyett

Az előzőekben végrehajtott gondolat-kísérletet azzal az igénnyel kezdtük el, hogy néhány kérdésre választ keresve annak a posztulátumnak (bizonyítás nélkül elfogadott tételnek) járjunk utána, hogy a kistérségi szerveződés az urbanizációs és agglomerálódási folyamat egy szakaszának a megnyilvánulásaként is felfogható. Természetesen a helyzetet az a körülmény is bonyolítja, hogy míg az agglomerálódás objektív, spontán folyamat, addig a kistérségek „kijelölése” lehatárolása – bár a valós és tényleges vonzásköri helyzetre való hivatkozás sohasem marad el – egyfajta adminisztrációs intézkedés sorozat (amelyből az érintettek alkuja sem hiányzik) végeredménye.

A megválaszolásra váró kérdések – mint, ahogy általában lenni szokott – újabb kérdéseket szültek, s egy elvégzett vizsgálat újabb részletes vizsgálódás, elemzés szükségességére mutatott rá: Nem takaríthatjuk meg például azt a munkát, amelyet a nagyvárosi agglomeráció modellkísérletének elvégzésére kell fordítani. Ezen belül a „spill-over” hatás teljes körű felmérését a kistérségi horizontális együttműködés létalapjának kimunkálását, az agglomerációs „többlet funkciók” teljes körű feltárását és kezelési javaslatát (pl.: szabad iskolaválasztásból származó csapdahelyzet kezelése), vagy a differenciáltan ösztönző együttműködési célterületek meghatározását el kell végeznie valahol, valamilyen kísérletnek. Ezeket az összefüggéseket ugyanis a jelenlegi szabályozás nem tudja (akarja?) kezelni. „Minden megoldott feladat egy újabbat szül...”

## Felhasznált irodalom

- 1.) A helyi önkormányzati rendszer fejlődések fő irányai készítette BM. munkacsoport. (Magyar Közigazgatás 2001/3.sz.)
- 2.) Dr. Bércesi Ferenc: A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében (Magyar Közigazgatás 2002/9.sz.)
- 3.) Dr. Petrétai J.- dr.Tilk P.: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése (Magyar Közigazgatás 2005/3.sz.)
- 4.) Agglomerációk, településegüttesek a Pécsi agglomeráció (KSH Baranya M-i Igazgatósága 2003.)
- 5.) Dr. Bekényi J. – dr. Bércesi F. – dr. Németh J.: A kistérség fogalma, funkciói intézményrendszere (Magyar Közigazgatás 2003./4.sz.)
- 6.) Dr. Csefkó Ferenc: Kistérségfejlesztési – közigazgatási stratégia (vitatézisek) (Magyar Közigazgatás 2001/11.sz.)
- 7.) Dr. Káli S. - dr. Mészáros M: A Miskolci Kistérség közigazgatási modellkísérletének tapasztalatai. (Kistérségi modellek és fejlődési minták Magyar Közigazgatási Intézet 2004.)
- 8.) Lábadiné Csaba Anikó: A nagyvárosi kistérség szerveződésnek speciális vonásai (Kézirat, 2003.)
- 9.) Dr. Sohár E. – dr. Endrei D.: Egészségügyi alapellátási ügyelet, valamint családsegítő és gyermekjóléti szolgálat a Pécsi Kistérségben (Kézirat, 2005.)
- 10.) Dr. Varga István: Nagyvárosok és kistérségek (Kézirat, IDEA, 2003.)
- 11.) Dr. Varga István: Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról (Kézirat, IDEA, 2003.)