



ESETTANULMÁNY I.

„A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából”

című kutatás

Kiindulópontok a városi kistérségek vizsgálatához



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE

A program vezetője: Kovács Róbert

Készítette: Schneider Gábor

Vigvári András

A kutatás vezetője: Vigvári András

2008. április 10.



Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK.....	2
BEVEZETÉS	3
NEMZETKÖZI KITEKINTÉS.....	4
NÉHÁNY ÁLTALÁNOS TENDENCIA	4
A VÁROSI KISTÉRSÉGEK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI.....	7
A KISTÉRSÉGI SZINT „ELHELYEZÉSE” AZ EURÓPAI TÉRSTRUKTÚRÁBAN AVAGY A FUNKCIONÁLIS VÁROSI TÉRSÉGEK BEMUTATÁSA	9
ÚJ KIHÍVÁSOK A VÁROSI TÉRSÉGEK FELADATELLÁTÁSÁBAN	13
A HAZAI HAGYOMÁNYOK ÉS A JELENLEGI KISTÉRSÉGI RENDSZER JELLEMZŐI.....	17
KONKLÚZIÓ, HIPOTÉZIS A TOVÁBBI MUNKÁHOZ	22
FELHASZNÁLT FORRÁSOK:.....	24



Bevezetés

A jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy a **„A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából”** című kutatás számára elméleti és nemzetközi irodalmi háttérrel adjon. Nem kérdés, hogy a magyar önkormányzati rendszer 1990-ben létrehozott rendszere, ha úgy tetszik „magyar modellje” nem fordul sem az államszocializmus előtti önkormányzati rendszer hagyományaihoz éppúgy, mint ahogy nem igazán volt figyelemmel a nemzetközi fejlődés irányaira sem. Ennek oka nem a rendszer születése körül bábáskodó szakértők felkészületlensége, hanem az adott politikai konstellációban született politikai kompromisszumok jellege volt¹. Az is megállapítható, hogy a rendszer korszerűsítése kapcsán egyoldalúan az „elaprózottsági problematika”, a községi önkormányzatok működésének problémái kerültek. Ennek érdekes megnyilvánulása a hazai várossá nyilvánítási gyakorlat, amely lényegében teljes mértékben függetlenedett a valódi városi funkciók mérlegelésétől. A „magyar modell” erőtlenségi kísérletének tekintjük a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény megszületését. E lépés pozitívuma, hogy kilendítette a rendszert nyugalmi állapotból és nyilvánvalóvá tette a helyzet tarthatatlanságát. Mint azt a következőkben látni fogjuk adós maradt azonban a szakmailag árnyalt megoldásokkal. Ez pedig nem egyszerűen a 2/3-os támogatottság miatti kötelező társulás hiányával magyarázható hanem azzal, hogy egy területfejlesztési kategóriához (NUTS 4) próbálta (volna) hozzáláncolni a vonalas infrastruktúrák fejlesztését, a közigazgatást és a humán szolgáltatásokat. A nemzetközi gyakorlat és az 1945 előtti hazai önkormányzati rendszer is igen differenciált és finom megoldásokat alkalmazott az önkormányzás jogának és a helyi közszolgáltatások változatos (és a fejlődés miatt állandóan változó) méretgazdaságossága közötti konfliktusok kezelésére az eredményes, gazdaságos és hatékony szolgáltatásszervezési megoldásokra.

¹ Erről ld. részletesen Vigvári András: A leggyengébb láncszem. In: Vigvári (2006c)



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



Nemzetközi kitekintés

Néhány általános tendencia

A körzeti funkciók ellátási módjának *három lehetséges elméleti modellje* van. A *centralista modellben* részletes központi szabályozás és ellenőrzés érvényesül az egyes feladatokra, intézményekre, a finanszírozás a központból történik. A *lokalista modellben* a települések nagyfokú önállósága, egymással szembeni versenyhelyezete a jellemző, a helyi politikának döntő preferencia meghatározási lehetősége van. A valóságban a harmadik, *kevert modellek* léteznek, amelyek karakterét az első, vagy a második elv dominanciája határozza meg. A centralista modell a méretgazdaságos feladatellátás szempontjából tűnik előnyösnek, míg a lokalista megoldás mellett az önrendelkezési jog és a helyi preferenciák érvényesíthetőség szól. Az alapul vett tanulmányok három fontos tendenciát emelnek ki. Az első decentralizáció, az elmozdulás a lokalista modell felé. A másik fontos tendencia, hogy a *településhatárokon átnyúló (körzeti funkciók) egyre kevésbé kötődnek egységes, többfunkciós, közigazgatásilag meghatározott területi egységekhez*. A különböző feladatcsoportokat a feladat jellegétől függő módon – ebbe a különböző feladatok különböző területi egységekben történő megvalósítása is beleértendő – különböző területet lefedően és különböző szervezeti formában látják el. A megoldások szervezeti formái lehetnek az önkormányzatok (társulások) együttműködései, a központi igazgatás és az önkormányzati szektor konkrét feladatellátással kapcsolatos összefonódása, illetve az üzleti és/vagy civil szférával (kevert intézmények). A harmadik fontos – az EU-ban érvényesülő - tendenciaként a tanulmány a közigazgatási, esetenként államhatárokat is átlépő regionalizációt említi.

A települési összefogások, együttműködések kötelező, vagy szabadon választott formáit a nemzetállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint, és nem utolsósorban a közösségi célokhoz, programokhoz való kapcsolódások formái, az ezekből fakadó célszerűségek határozzák meg. Az EU-n belül a strukturális támogatási jogosultságok meghatározása azonban szükségessé tette az egységes statisztikai rendszer alkalmazását. Az Európai Unió tagállamaiban a NUTS szintek megnevezése, mérete, száma és hatásköre rendkívüli variabilitást mutat.

Az Európai Unió tagországaiban az önkormányzati társulások, szövetségek nem minősülnek önálló közigazgatási szintnek, a NUTS rendszerben nem értelmezhetők. Ugyanakkor az együttműködési formák igen széles skáláját találhatjuk meg a feszesen szabályozott francia modelltől, pl. a Spanyolországban jellemző alulról szerveződő kistérségekig.

Az uniós tagállamok rendszereit tanulmányozva megállapítható, hogy az elaprózott önkormányzati rendszerekben váltak igazán jellemzővé a kistérségi, önkormányzati társulások, továbbá azon



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



országokban, ahol túl nagy a távolság a területi és helyi szint között, nincs erős megyei/regionális önkormányzati szint (pl. Hollandia). Az erős régióval, megyével rendelkező országokban a kistérségek szerepe nem jelentős (pl. Dánia, Írország).

Egyes uniós tagállamok (pl. Franciaország) igen részletesen szabályozzák továbbá az önkormányzati társulások létrehozásának feltételeit (pl. lakossági kezdeményezés, törvényben rögzített feladatok ellátása, meghatározott lakosságszám, a helyi önkormányzatok feladatai homogének legyenek), de vannak tagállamok, amelyek csak általános felhatalmazást adnak és csak keretszabályozás létezik.

A francia társulási rendszerben fontos megkülönböztetni ezek három generációját. Az első generációt az ún. szindikátusok alkotják, amelyek a közművek és közellátás megszervezését végzik. Ezeknek nincs adóketési joga, forrásaik a tagtelepülések befizetéseiből adódnak össze. A szindikátusok esetében lehetséges olyan megoldás, amikor a tag település kimondottan a szindikátusi befizetése érdekében vet ki adót és ebből teljesíti hozzájárulását.

A nem rurális területek vonatkozásában alkalmazzák a francia rendszerben az agglomerációk összefogására alkalmas társulásokat. Ezek saját adóketési joggal is rendelkeznek. A második generációs – egyben első kötelező - társulási forma a városközösség. A városközösség önkormányzati jogokkal rendelkezik. Ez lényegében - a mi fővárosi modellünkhöz hasonló – két szintű önkormányzati rendszer. A városközösségeknek konkrét – szám szerint 11 – kötelező feladatok vannak előírva, adóketési joggal és teljes pénzügyi autonómiával rendelkeznek.

A francia társulási rendszer e mellett más rugalmas társulási formákat is megenged. Ilyenek az ad hoc, átmeneti, közjogi szerződéseken alapuló társulások². A francia rendszer lehetővé teszi a más közjogi szereplők és az önkormányzatok társulását is. Nem tanulság nélküli a településfúzió alapuló társulás intézménye, amelyekben a tagtelepüléseket a polgármester képviseli.

A francia társulási rendszer harmadik generációját a közigazgatás elaprózódását célzó reform hozta létre. A rurális forma a települések közössége, illetve az agglomerációkban városok közössége. Mindkét típus rendelkezik adóketési joggal, a tagok által delegált testület irányítja, vannak kötelező és ajánlott feladataik. Jellemző és a hazai modell kialakítása szempontjából nem lényegtelen ügy, hogy a kötelező feladatok a telephelyi versenyképesség problémákkal vannak összefüggésben³. A területrendezés és –fejlesztés, ipari és szolgáltatási övezetekkel kapcsolatos kérdések tartoznak ide.

Látható tehát, hogy az európai uniós tagállamokban hasonló méretek, történelmi tradíciók ellenére is más-más modellek alakultak ki az önkormányzati együttműködésekre. A központi és a helyi

² Ez a forma hazai viszonyok között az EU források felhasználása szempontjából lehetne alkalmas megoldás.

³ A hazai társulásos rendszerben is ilyen irányba kellene elmozdulni.



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



kormányzat között különböző szereplők, szervezetek keresik a helyüket. Nincs optimális modell, csak egyedi „országspecifikus” megoldások, az azonban biztos, hogy az önkormányzati együttműködések egyre több tagállamban mutatnak fel konkrét eredményeket.

Az RKK kutatásai azt állapítják meg, hogy az EU-15-ök esetében a társulásra történő pénzügyi ösztönzési technikák inkább kivételek, mint az általános gyakorlat. A társulási jog és gyakorlat ezen országok önkormányzati rendszereinek szerves része, a pénzügyi szabályozás ezen társulások gazdálkodásának stabilitását szolgálják.⁴

Több uniós tagállamban jellemző továbbá, hogy a községek/települések közötti együttműködések és a főváros és a nagyobb városok és környékére vonatkozó agglomerációs együttműködésekre külön szabályozást találunk.

Új- az RKK kutatásaiban még meg nem jelenő – tendenciaként említhető, hogy vannak olyan uniós tagállamok amelyek az önkormányzati együttműködések ösztönzése és szabályozása helyett a kötelező összevonások, a települések igazgatási szempontból történő integrálása mellett döntöttek. Pl. A dán közigazgatási rendszerben a 2000-es évek első felében lezajlott reformfolyamatok eredményeként (ld. Péteri 2006) a helyi önkormányzatok számát 278-ról 98-ra csökkentették, így az önkormányzatok átlagos lakosság száma meghaladja az 55.000 főt és egy önkormányzatnak legalább 20.000 fő lakosúnak kell lenniük. Azon önkormányzatok, amelyeknél a lakosság szám nem éri el a 20.000-et, egyesülnie kell egy legalább 20.000 lakosú várossal, vagy kötelező belépnie egy közelében lévő önkormányzatokból álló társulásba.

Látható tehát, hogy egyes uniós tagállamok jelentős területi reformokat hajtott végre és integrálta a településeket, míg más országok a települési önkormányzatok önállóságához ragaszkodva inkább a kooperáció ösztönzésével és kötelező önkormányzati társulások kialakításával törekednek a hatékonyság és a méretgazdaságosság követelményeinek megfelelni.

A nemzetközi tapasztalatok összefoglalásaként kiemeljük az önkormányzati rendszeren (ezen belül a társulások közötti) helyi adómegosztási technikák alkalmazását, a tagönkormányzati hozzájárulások rendszerének tanulmányozását, valamint a használati díjak finanszírozásban betöltött szerepének növelését. Fontos tanulság, hogy a társulások létrejöttét – a kutatások tanulságai szerint – elsősorban nem pénzügyi ösztönzőkkel segítették elő, hanem olyan indirekt eszközökkel, amelyek bizonyos kemény és számonkért szakmai paraméterek előírásán alapultak.

⁴ 24. kötet 10. oldal.



A városi kistérségek nemzetközi tapasztalatai

Európa-szerte jól látható tendencia a városi térségek szerepének fokozatos növekedése.

Az 1990-es években a „régiók Európájának”⁵ megerősödését figyelhettük meg, amelyet olyan alapdokumentum elfogadása is fémjelez, mint például Regionális Önkormányzatok Európai Chartája (Európai Régiók Gyűlése, 1996), illetve az ehhez kapcsolódó konzultációs uniós intézményrendszer – a Régiók Bizottságának létrehozása. A területi szereplők mozgásteré és érdekérvényesítő képessége megnövekedett, a döntéshozatali folyamatok részeseivé váltak. Ezzel párhuzamosan a hagyományosan vertikális kormányzati irányítási struktúra átalakulásának folyamata is felgyorsult, horizontális struktúrák és új irányítási modellek (kormányzási szemléletmód) kialakulásának lehetünk tanúi.

A regionalizáció fejlődése a 2000-es években átalakult, tovább cizellálódott. Az Unió gazdasági fejlődését a dinamikus fejlődésű 150-200 ezres térségek működése alapjaiban határozza meg (ESPON Atlas, 2006, METREX, 2005; EUROSTAT; Urban Audit, 2004, Urbact stb.)⁶. A területi változások másik sajátos vonása az integrált gazdasági térségek megjelenése, a metropoliszrégiók az elmúlt években egyre jelentősebb együttműködésekkel formálódtak (BBR, 2005; Blotevogel, 2005; Thierstein, 2006; van Berg, 2006 stb.)

Az EU terminológia és a METREX tipizálása alapján az **500 ezer lakosságszámot meghaladó térségeket** nevezhetjük **metropoliszrégióknak**⁷, az annál kisebb lakosságszámúakat meg nagyvárosi térségeknek (METREX, 2005). Az egyes térségek feladatai és teljesítményei között lényeges különbségek mutatkoznak. A magyar településstruktúra sajátosságaiból adódóan egyedül Budapest és agglomerációja tartozik a metropolisz térségek csoportjába, megyei jogú városaink és térségük a nagyvárosi térségek csoportjába sorolhatók.⁸

Az EU valamennyi tagállamában ugyanakkor egyöntetű fejlődési tendencia a városi térségek fejlődése. A városok dominanciáját mutatja az az adat is, amely szerint az Európai Unió állampolgárainak mintegy **80%-a él városokban**, és ez a tendencia 2020-ig – az előrejelzések szerint

⁵ A fogalom a szubnacionális szint fokozatos megerősödését kívánja szimbolizálni. A régiók számának és szerepének erősödését jól tükrözi a regionális képviseltek számának fokozatos megerősödése Brüsszelben az 1990-es évek második felében, majd 2004-et követően az Unió keleti kibővítésekor. Ezt követően a régiók szerepének erősödése megtorpant, némileg átalakult.

⁶ METREX – The Network of European Metropolitan Regions and Areas ; ESPON - European Spatial Planning Observation Network, Urban Act – a városfejlesztésre létrehozott

⁷ Anyagunkban a metropoliszrégióknak a három millió lakosságú térségeket nevezzük, vizsgálatunk ugyanakkor a 150-200 ezres városi térségekre összpontosul. A METREX meghatározásánál már egy sokkal komplexebb és integráltabb térségi szerveződés fogalmaként használjuk a metropoliszrégiót.

⁸ Természetesen ez utóbbi csoportosítás sem minden esetben érvényes, ugyanis több megyei jogú városunk lakosságszáma még az 50 ezer főt sem haladja meg. Ilyen például: Szekszárd, Salgótarján és Hódmezővásárhely. Ezekre a településekre az uniós terminológia alapján a kisváros és vonzáskörzete kategóriát kellene használni.



- folyamatosan tovább emelkedik (Urban Audit, 2004). Ezen felül a felmérések azt is mutatják, hogy a rurális és a hegyvidéki térségekkel szemben az elmúlt tizenöt évben egyedül a városoknak sikerült megtartaniuk lakosságukat, illetve növelniük azt.

Az uniós fejlődési tendenciák alapján a városi térségek megerősödésének két speciális fajtáját kívánjuk kiemelni. Egyfelől a nemzetközi versenyképességi kihívásokra olyan térségi együttműködések alakulnak ki, ahol a lakosság száma eléri, illetve meghaladja a három milliót. Ezeket a térségeket jelöljük a metropoliszrégió fogalmával, amelynek sajátossága, hogy egy vagy több nagyvárosi térség együttműködésében alakultak ki oly módon, hogy az adott térség helyi fejlesztési pólusait is magukba integrálják egységes gazdasági térséget kialakítva ezzel. Ez a stratégia Hollandia és Németország esetében a legnyilvánvalóbb (van Berg, 2006; BBR, 2005 stb.), de Svédországban és Ausztriában is tanúi vagyunk ilyen jellegű együttműködések⁹ kibontakozásának.

Másrészről azok a nagyvárosi térségek, amelyek 150-200 ezres népességszámmal rendelkeznek és az Európai Unió gazdasági fejlődésének meghatározó bázisa. Vizsgálatunk homlokterében ezek a térségek állnak, amelyek területi adottságaik alapján specializálódtak, és a klaszterek kiépítésével magas technológiai és tudás alapú termeléssel kapcsolódtak be az európai, illetve a világkereskedelembé. Elemzésünkben ezen térségek közigazgatási és feladat ellátási sajátosságait mutatjuk be amolyan legjobb példaként a magyar kistérségek számára.

A megoldást az integrált rendszerek kialakításában látjuk. A holland és a német térségi együttműködési példák olyan gazdasági régiók kialakulását vetítik előre, amelyek a nagyvárosi térségek integrációjával és együttműködésében alakultak ki. Ilyen metropoliszrégiók például a Nürnbergi Európai Metropoliszrégió, a Stuttgarteri Európai Metropoliszrégió vagy a Randstad-i régió. Valamennyiben közös, hogy több százezres nagyvárosok és a vizsgálatunk alapját jelentő 150-200 ezres városi térségek együttműködésével és integrációjában alakultak ki, a közös térségi szinergiák, gazdasági előnyök és feladatellátás hatékonyabb felhasználására. Ezek a térségek a nemzetközi és a helyi fejlesztési pólusok minél hathatósabb integrációját keresik, kialakítva ezzel a nemzetközi versenyképességben komplex módon megfelelni képes régiót.

A funkcionális városi térségek¹⁰ Európa szerte növekvő szerepet játszanak a térségi feladatellátásban (közszolgáltatások szervezése, energiaellátás, közlekedés, ivóvíz és szennyvíz szolgáltatások, a foglalkoztatás térségi központjai stb.)

⁹ Mälara régió, amely Stockholm funkcionális városi térségét – Stockholm megyét – és öt másik megyét foglal magába; a Bécsi régió, amelyet Bécs, Alsó-Ausztria és Burgenland tartományokból együttműködésével alakítottak ki.

¹⁰ Funkcionális városi térségnek – az elnevezést először van Berg használta (van Berg, 1981) - a legalább 15 ezres városokat és az azokhoz kapcsolódó 50 ezres vonzáskörzetet tekintjük (ESPON 1.4.3, 2007). Ugyanakkor



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



Ennek okai:

- lakossági elvárás a közszolgáltatások színvonalának fokozatos fejlesztése,
- méretgazdaságossági szempontok,
- uniós és nemzeti törekvések „kezelhető nagyságú” térségi központok, centrumok kialakítására,
- élesedő versenyképesség – készítés a fokozottabb térségi együttműködésre.

Magyarországon problematika, hogy a kistérségi társulások nem differenciáltak. Nincs olyan csoportosítás, amely az egyes kistérségeket sajátos jellegéből adódóan kezelné. A területfejlesztés eszköztárában a fejlettségi mutatókat vizsgálja, nem a térszerkezeti adottságokat.

Felülvizsgálatra került a korábbi kistérségi lehatárolás. Egy 2007-es kormányrendelet alapján 174 kistérséget alakítottak ki. A kistérségek közötti különbségtétel nem térszerkezeti, hanem a fejlettségi szinteket vizsgálja. 94 kistérség az, amely összetett indikátorok alapján hátrányos fejlettségű. Ebből 33 kistérség az, amely a leginkább hátrányos helyzetben van, ahol a kormány átfogó fejlesztési programokkal kívánja a térségek felzárkóztatását elősegíteni.

A kistérségi szint „elhelyezése” az európai térstruktúrában avagy a funkcionális városi térségek bemutatása

Az EU a 150 ezres lakosságszámú térségeket tekinti a területi versenyképesség meghatározó szinterének és bázisának. Ezen kistérségi pólusok motorjai az adott térség (space) fejlődésének, de egyben hatással vannak az Európai Unió egész gazdasági fejlődésének mértékére. Nem véletlen tehát, hogy az Unió városhálózati csoportosítása a funkcionális városi térségek egységéből indul ki

A kistérségi rendszert az uniós meghatározás alapján a NUTS4-es¹¹ szint, illetve a LAU1-es¹² szint jelöli. A tagállami szabályozás között azonban jelentős eltérések mutatkoznak. A kistérségi szint a legtöbb országban csak területi-statisztikai dimenzió, az önkormányzati társulások sok helyütt nem jelennek meg önálló közigazgatási dimenzióként (EUROSTAT Statisztikai Évkönyv, 2005; Orova,

fontos kiemelni, hogy ezt a meghatározást a 10 millió fölötti lakosságú országokra alkalmazza az ESPON, az ennél kisebb országok esetében bizonyos kritériumok alkalmazásával csökkentik a funkcionális városi térségek népesség nagyságát. Általánosan elfogadott rendezőelv, hogy vonzáskörzetnek azokat a városokat, illetve azokat a városi térségeket tekinthetjük, ahol az ország össznépségének legalább a 0,5 százaléka él.

¹¹ A NUTS szint az Európai Unióban a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája által besorolt területi szinteket jelenti. Az EU minden tagállamra nézve kötelezően előírja a NUTS1-3-as szintek kialakítását, amelyek hierarchikusak, és az adott ország teljes területét lefedik. A NUTS rendszer jogszabályi alapját az Európai Parlament és az Európai Tanács 1059/2003 EK rendelete adja.

¹² A NUTS 4-es és NUTS5-ös szintek helyett használják az ún. helyi közigazgatási egység (Local Administrative Unit) fogalmát, amely a térségi és a települési szintet foglalja magában. Minden tagország a saját közigazgatási rendszerének megfelelően alakítja ki ezeket a szinteket. Az uniós tendenciákat figyelembe véve nem minden ország alakított ki NUTS 4-es (LAU1-es) szintet, viszont települési önkormányzatok mindenhol megtalálhatók.



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



2006 stb). Az együttműködési formák között - országonként – eltérő típusokat tudunk megkülönböztetni. A leggyakoribb rendező elvek lehetnek a népesség szám, a feladatellátás jellege, illetve a kötelező vagy az önkéntes jelleg.

Az Unió a NUTS4-es LAU1-es kategóriájú területi egységeket, mint legkisebb térségi vonzáskörzeteket, tekinti a gazdasági pólusok alapjának. Az európai térstruktúra bázisát az ilyen típusú városi térségek adják¹³.

A fogalmat a városi térség lakossági nagysága¹⁴ és az országos népesség arányával definiálja az ESPON (ESPON 1.1.1, 2004 és az ESPON 1.4.3, 2007 kutatási programok). **A lakossági nagyság arányában határoztak meg különböző mutatókat, mint például az elérhetőség, a tudásbázis vagy a képzettség indikátorait.**

Az EU 27-ben mintegy ezerhatszáz funkcionális városi térséget tartanak számon (ESPON 1.1.1, 2004 és ESPON Atlas, 2006 stb.), amelyeket **vonzáskörzetük** alapján három részre lehet bontani:

- A nemzetközi vagy transznacionális vonzerővel rendelkező régiókra (1,5 millió lakost meghaladó régió, amelyet metropoliszrégióknak akkor nevezünk, ha lakossága meghaladja a 3 milliót)
- Az egyes országok fejlődésére hatással lévő régiókra (500 ezres városi térségek)
- A regionális vagy térségi pólusokra, kistérségi centrumokra (150-200 ezres központok).

A vonzáskörzet fogalma alatt:

- a közigazgatási feladatellátást és az ehhez kapcsolódó irányítási funkciókat;
- a döntési jogosítványokat;
- a közlekedési lehetőségeket és az elérhetőséget, valamint a bekapcsolódási pontokat a nemzeti, illetve a nemzetközi infó- és közlekedési hálózatokba;
- a tudásközpontok és egyetemi hálózatok fejlettségét valamint együttműködését a gazdasági szereplőkkel;
- a turisztikai attraktivitást értjük.

¹³ Funkcionális városi térségnek a legalább 15 ezres városok és az azokhoz kapcsolódó 50 ezres vonzáskörzetet tekintik. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ezt a meghatározást a 10 millió fölötti lakosságú országokra alkalmazza az ESPON, az ennél kisebb országok esetében bizonyos kritériumok alkalmazásával csökkentik a funkcionális városi térségek népesség nagyságát. Általánosan elfogadott rendezőelv, hogy vonzáskörzetnek azokat a városokat, illetve azokat városi térségeket tekinthetjük, ahol az ország össznépességének legalább a 0,5 százaléka él. Ez egy Magyarország lakosságú kis vagy közepes nagyságú állam esetében legalább 50 ezer főt meghaladó városi térségeket jelent.

¹⁴ Az ESPON városi térség alapjának azokat a települési együttműködések tekintik, ahol legalább 650 fő jut 1 km²-re.



Természetesen a térségi vonzaskörzet funkciók illeszkednek az európai térstruktúra piramis szerkezetéhez, azaz a legátfogóbb feladatellátással a metropoliszrégiók rendelkeznek, amelyeket az 500 ezres népességgel rendelkező térségek követnek. Ugyanakkor a vonzaskörzet funkcióinak meghatározásával érzékeltetni kívántuk a városi kistérségek komplex feladatát is. Úgy gondoljuk, hogy minél komplexebb és kiterjedtebb egy-egy kistérségben a fenti funkciók ellátása, annál versenyképesebb tud lenni az adott kistérség.

Ez az uniós meghatározás lényegében a NUTS rendszerhez illeszkedik, hiszen a nemzetközi vonzerővel rendelkező régiók a legtöbb esetben NUTS2-es besorolásúak, NUTS 3-as szinten - a magyar terminológia alapján – a megyei közigazgatási rendszer áll. A legtöbb tagországban ellenben új elem a települési önkormányzatok együttműködésében létrejövő társulások, amelyek a NUTS4-es vagy a LAU1-es szintet jelentik.

Az Európai Unióban több mint 460 város található nyilván, amelyek lakossága meghaladja a 100 ezer főt. Az Urban Audit statisztikai adatai alapján ezek a városi térségek befolyásolják a legnagyobb mértékben a gazdasági és a társadalmi fejlődést.

Kutatásunk szempontjából – a magyarországi kistérségi tipológia alapján – releváns kör:

- a **nagyvárosi térségeket (150-200 ezer fő városi központ és térsége),**
- a **közepes méretű városi térségeket (50 és 150 ezer lakosú városközpont és vonzaskörzete),**
- illetve **kisvárosi térségeket (az 50 ezernél kisebb lakosságú városközpont és térsége).**

A magyar csoportosításban gondot jelent, hogy a funkciók és jelleg alapján a városi és rurális kistérségi kategóriák nincsenek megkülönböztetve.

A közép-európai térség sajátossága a monocentrikus regionális központ és az aszimmetrikus városhálózat. A klasszikusan unitárius államberendezkedési térségben kivételt Lengyelország és Ausztria jelentik, amelyek regionális önkormányzatisággal, illetve föderatív államberendezkedésűek. Azonban ezekben az országokban is megkérdőjelezhetetlen a fővárosi régiók gazdasági és politikai súlya.

Uniós vizsgálatok, amelyek a városhálózati struktúrát vizsgálták országos és regionális szinten, meglepő eredménnyel végződtek. Közép-Európában relatíve kiegyensúlyozott városhálózattal első helyen Csehország rendelkezik, amelyet Lengyelország (ESPON 1.4.3, 2007:25-27). Ez számokban azt jelenti, hogy Csehország három országos pólussal rendelkezik: a Prágai, az Osztravai és a Brno-i



térségekkel; egy nagyvárosi térséggel (Pilsen) és tizennégy közepes városi térséggel; kilenc kisvárosi térséggel. Ez egy policentrikusabb városhálózatot és kiegyenlítettebb térstruktúrát jelent.

1-es táblázat – Négy közép-európai ország térstruktúrájának bemutatása

Ország\ funkcionális városi térség	Országos pólus Legalább félmilliót meghaladó lakosság	Nagyvárosi kistérség 150-200 ezres lakosság város és térsége	Közepes városi kistérség 50 és 150 ezer közötti lakosságú városközpont és térsége	Kisvárosi kistérség 50 ezer alatti lakosságú városközpont és térsége
Csehország	3	1	14	9
Lengyelország	13	9 ¹⁵	29	39
Ausztria	4 ¹⁶	2	5	4
Magyarország	1	2	13	26

Forrás: (ESPON 1.4.3, 2007)

A táblázat adataiból jól látszik, hogy Lengyelország adatai a másik három közép-európai ország adataitól lényegesen eltérnek, azokkal kevésbé összehasonlíthatók. Csehország, Ausztria és Magyarország adatai jobban összehasonlíthatók. Az adatok tanulsága alapján a kisvárosi kistérségek leginkább Magyarországot jellemzik, addig Csehország és Ausztria országos pólusok és gazdasági központok tekintetében kevésbé monocentrikus, mint Magyarország.

Közép-Európáról általánosságban elmondható, hogy az urbanizáció foka továbbra is elmarad a nyugat-európai térség átlagától, de a városi ranggal rendelkező települések száma meglehetősen magas. Ez azt jelenti, hogy viszonylag magas a kislélekszámú, de városi ranggal rendelkező települések száma. A városhálózati struktúra piramis alakú, de hiányoznak belőle a félmillió és egymillió közötti lakossággal rendelkező nemzetközi szintű városok, ezáltal városhálózati struktúrájuk némiképp aszimmetrikus. Például a német városhálózati rendszer kiegyenlítetttségét pontosan ezek a fél- és egymillió lakos közötti nagyvárosi térségek adják, amelyek dinamikus növekedési központokként és fejlesztési centrumokként is működnek. Ezeket a funkciókat Közép-Európában a monocentrikus és ellensúlyok nélküli fővárosi régiók látják el.

¹⁵ 200 ezer és 500 ezer közötti nagyvárosi térségeket tartalmaznak az adatok.

¹⁶ A Salzburgi térség lakosság száma „mindösszesen” 339 ezer fő, feladat ellátási funkciói alapján országos pólusnak tekinthető.



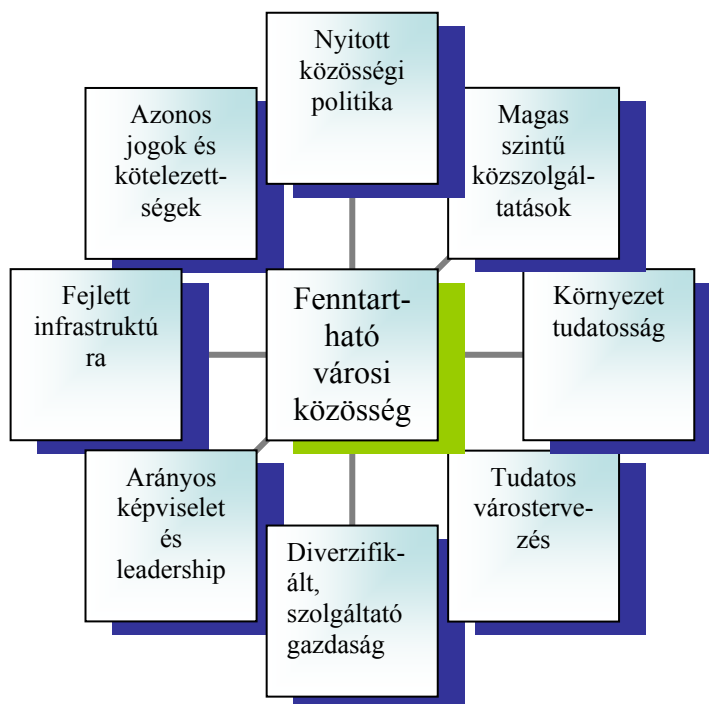
Új kihívások a városi térségek feladatellátásában

Az Unió térségi fejlődését bemutató dokumentumok az integrált városfejlesztést, a policentrikus térstruktúrák kialakítását, a hatékony és horizontális kapcsolatokon alapuló kormányzási technikák alkalmazását tartalmazzák. Az 1999-es Európai Térségfejlesztési Koncepció (a továbbiakban EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept) elfogadásával jelentek meg azok az új irányok, amelyek a területi és térségi fejlődés, valamint az integrált városfejlesztés alapjait tartalmazzák. Az EUREK ezek keretfeltételeként jelenik meg, amely fokozatosan bővült az uniós elnökségek önkormányzati és területfejlesztési találkozóján. A teljesség igénye nélkül kiemeljük a rotterdami, a bristoli, a luxemburgi és a lipcsei találkozókat. Kutatásunk szempontjából - a funkcionális városi térségek feladatellátása alapján – a legtöbb hozzáadott értékkel a Bristoli Megállapodás, illetve a Lipcsei Charta bír, ezért a következőkben ezekkel foglalkozunk röviden.

A városi térségek funkciójának és szerepének „uniós olvasatát” jól tükrözi a 2005. decemberi bristoli tanácsülés, és az ott elfogadott „Bristoli Megállapodás”¹⁷. A megállapodás bevezeti a „fenntartható közösségek” (sustainable communities) fogalmát, vagyis a város és térségének olyan irányú fejlődését jelenti, amely integrálja a gazdasági, a társadalmi és környezetvédelmi célokat a közszolgáltatási tevékenységekkel. A **fenntartható közösségek** hosszú távú fejlődését 8 pontban foglalták össze, amelyet a lenti **ábra** tartalmaz.

¹⁷ Bristol Accord – Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe. 2005. december 6-7.

A fenntartható városi közösségek jellemzői a Bristol Megállapodás tükrében



Forrás: (Bristol Accord, 2005)

Az egyes ismérvek tulajdonságai:

1. **Azonos jogok és kötelezettségek** (egyéni és kollektív szinten)
 - a. Az alapvető emberi jogok és felelősségek kiemelése
 - b. A többi közösség jogainak elismerése
 - c. A következő generációk jogainak és lehetőségeinek biztosítása
2. **Nytított közösségi politika**
 - a. A közösségi identitás kialakítása
 - b. Tolerancia és tisztelet a többi közösséggel szemben
 - c. Nyitott és őszinte szomszédságpolitika
 - d. Közösségfejlesztő programok és rendezvények
 - e. Szociális és társadalmi egyenlőség biztosítása



3. Magas szintű közszolgáltatások

- a. Magas színvonalú oktatás és képzés kialakítása a térségi iskolákban
- b. Magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások nyújtása
- c. Szociálpolitika és családtámogatás és gyermekvédelem
- d. A közszolgáltatások és a civil szolgáltatások, illetve a versenyszféra által nyújtott szolgáltatások hatékony kombinációja
- e. Hosszú távú és kiszámítható szolgáltatások biztosítása, a helyi lakossági tapasztalatok és visszajelzések alapján

4. Környezettudatosság

- a. A természetes és mesterséges környezet megfelelő arányainak kialakítása
- b. Élhető (lakó)környezet megteremtése
- c. Intenzív környezetvédelem és hathatós fellépés a környezetszennyezés ellen
- d. Hatékony hulladékgazdálkodás
- e. A biodiverzitás megőrzése
- f. Tisztább és élhetőbb környezet kialakítása

5. Tudatos várostervezés

- a. A helyi értékek és identitás megteremtése
- b. Felhasználó barát térségek és terek kialakítása
- c. Összehangolt várostervezés

6. Szolgáltató gazdaság

- a. Magasan kvalifikált állás- és képzési lehetőségek kialakítása
- b. Megfelelő minőségű terület és infrastruktúra létrehozása a gazdasági prosperitás és fejlődés biztosítására
- c. A helyi közösségi érdekeknek megfelelő üzleti környezet kialakítása
- d. Vonzó városi központok létrehozása

7. Arányos képviselet és szuverén vezetőség

- a. Arányos és elszámoltatható irányító testület
- b. Közvetlen választhatóság, a társadalmi és civil szervezetek arányos részvételével. (Partnerség kiterjesztése)
- c. A szomszédos településekkel integrált és hatékony együttműködés. Cél a közösségi értékek szinergiájának kihasználása, amely a tudás és bizalom alapértékeken alapul.
- d. Erős, hatékony és a partnerségen alapuló vezetés

8. Fejlett infrastruktúra

- a. A közlekedési lehetőségek fejlesztése, a tömegközlekedés prioritásával
- b. A gépkocsiforgalom visszaszorítása, a kerékpározás erősítése
- c. Megfelelő mennyiségű P+R parkolóhelyek kialakítása



d. A fejlett kommunikációs eszközök széleskörű kiépítése, a szélessávú Internet tömeges bevezetése

A dokumentum megállapítja, hogy a legsikeresebb térségek a nagyvárosok és vonzáskörzetük, amelyek megfelelő gazdasági-, társadalmi adottságokkal és képzett humán erőforrással rendelkeznek. A nagyvárosi térségek hatékonyabban képesek ellátni a közszolgáltatási feladatokat, és olyan átfogó célokra, mint a közlekedés, a környezetvédelem és a szociális- és gazdasági kihívások, térségi szintű választ tudnak adni. A városi térségek legfőbb kihívásai a környezetvédelem és környezetmenedzsment, a közlekedés, a fenntartható várostervezés és a megfelelő városrendezési politika (COM 2005: 6). Ezért olyan integrált térségi megközelítési módok kialakítása szükséges, amelyek például a környezetvédelem terén a lég-, a zaj- és vizek szennyezésére, valamint a megnövekedett közlekedési forgalom kezelésére képesek.

A hagyományos szociális egészségügyi és oktatási szolgáltatások mellett a nagyvárosi térségeknek az alábbi jelentős problematikák kezelésével kell szembenéznük:

- Légszennyezés csökkentése
- Ivóvíz és szennyvíz használat, illetve tisztítás
- Hulladékkezelés
- Üvegházhatás
- Zajszint csökkentése
- Természetes és mesterséges környezet aránya
- Energiafelhasználás és –gazdálkodás
- Városi közlekedés
- Fenntartható várospolitikai fejlesztés az agglomerációs térségekkel közösen.

Mindezek a feladatok a nagyvárosok speciális gazdasági, társadalmi és szociális sajátosságaiból következnek. A városi térségek közös feladatellátásában a települési önkormányzati szintről fokozatos elmozdulás következett be a térségi feladatellátás felé. Az együttműködés hiányától kiindulva a tematikus együttműködések át az integrált városi térségekig a kooperáció széles formája bontakozott ki. Az EU által számon tartott több mint 460 nagyvárosi térség több mint felében alakult ki valamilyen mértékű együttműködési forma.

A funkcionális városi térségek együttműködésének a vizsgálatainak tanulságaként a következő gyakori hibák jelentek meg:

- A **horizontális együttműködés** hiánya. Elsősorban az egyes közpolitikákban megmutatkozó „különutas” magatartás az, amely ennek az előidézője. Megoldás a feladatok térségi szintű áttekintése és harmonizálása.



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



- A **vertikális együttműködés** alkalmával keletkező különbségek. Ez a problematika a nagyváros és vonzáskörzete között meglévő feszültségekből adódik. Eltérő, önös érdekek alapján cselekszik az agglomeráció és a nagyváros is, nincsen térségi szinten politikai döntéshozatali szerv. A problematika leegyszerűsíthető egy koordinációs feladatra.
- Az **államigazgatási és az önkormányzati igazgatás túlságos bürokratizmusa**. Ez gyakran a párhuzamos intézményi működéssel is együttjár. Tipikusan ilyen problematikák jelennek meg az elővárosi közlekedés integrációja alkalmával, a térségi szemét és hulladékgazdálkodás, a közműellátás és a szennyvíztisztítás térségi feladatmegosztása alkalmával.

Tekintettel arra, hogy a legtöbb városi térségben a feladatellátás továbbra is tematikus, azaz funkcionális jellegű, így sok térségben hiányzik az integrált megközelítési mód. A rövid távú fejlesztési érdekek a legtöbb városi térség esetében a mai napig meghatározóbbak az egységes térségi szemléletnél.

Pedig a strukturálatlan urbanizáció, a természetes és a mesterséges környezet aránya ma már egyre komolyabb konfliktusok forrásai. Az elmúlt 20 évben a nagyvárosok fokozatosan növekedtek a természetes környezet kárára, amelyet annál lényegesen alacsonyabb mértékű lakossági növekedés követett (Urban Audit 2004). A strukturálatlan urbanizáció a fenntartható gazdasági növekedésre nézve komoly fenyegetettséget jelent.

A Lipcsei Charta a fenntartható városi fejlődést és az integrált együttműködést helyezi ezért a középpontba a policentrikusság elvének alkalmazásával (Lipcsei Charta, 2007). Megjelenik a helyi gazdaság és foglalkoztatottság szerepének fokozott erősítése, amelyekkel a regionális és az országos pólusokat meghatározzák. Ehhez a térségi szereplők hatékonyabb bevonására van szükség, a többszintű kormányzás és a partnerség elvének kiszélesítésére, valamint a felelősség és az elszámoltathatóság konkrét megjelenítésére.

A hazai hagyományok és a jelenlegi kistérségi rendszer jellemzői

A második világháború előtti magyar önkormányzati rendszer meglehetősen sokszínű volt, a különböző települések között a helyi közfeladatellátásban jelentős különbségek voltak. A mai önkormányzati rendszernél jóval erőteljesebb munkamegosztás érvényesült mind a különböző önkormányzattípusok, mind az önkormányzatok és az állam között. Az 1990-ben létrejött



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



reinkarnálódott önkormányzat rendszer nem követte – mutatis mutandis – e hagyományokat éppúgy, ahogy lerombolta a megreformált tanácsi rendszer 1980-as években kialakult korszerű változatát a helyhatóságok és a helyi közfeladatellátás integrációja és munkamegosztása helyett annak dezintegrációját elaprózottságát „állítva elő”. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a dezintegráció legsúlyosabb következménye nem a községi rendszerre alapuló feladatellátás, hanem a területi szint és a nagyvárosi szint közötti kapcsolatok felszámolása volt. Nem kívánjuk a községi önkormányzati problémakört lebecsülni, de mégis úgy gondoljuk, hogy a szubszidiaritás nélküli decentralizáció magyar önkormányzati rendszeréhez a térségi feladatellátás és szolgáltatásszervezés éppúgy hozzájárult, mint az egy falu egy iskola elvének érvényesülése. Sőt, a globalizáció időszakában felértékelődő telephelyi és területi versenyképesség, a helyi gazdaságfejlesztés fő letéteményese éppen a nagyvárosi kör. A magyar önkormányzati rendszer születésének – az önálló önkormányzati egységek megkettőződésének és ezzel a decentralizált kötelező feladatok (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás) elaprózottságának létrejötté mellett – másik „műhibája” a területfejlesztés intézményrendszerének késői megszületése, ennek az önkormányzati rendszerrel kialakított szervesen kapcsolatos és mindebből a helyi gazdaságfejlesztés elégtelen intézményi és pénzügyi eszközei. Ennek egy nem túl jó sikerült korrekcióját jelentette a többcélú kistérségi társulások létrehozása.

A kistérségek fogalma a magyar területfejlesztési gyakorlatban viszonylag rövid múltra tekinthet vissza, hiszen mindössze 1994. január elsején lépett hatályba a Központi Statisztikai Hivatal kistérségi besorolása, mely a magyarországi településeket 138 statisztikai kistérségbe osztotta be. A besorolás elsősorban a statisztikai adatgyűjtési szempontokat tükrözte, bár természetesen számot vetett a földrajzi, közigazgatási és gazdasági-társadalmi szempontokkal is. A statisztikai szempontok mellett azonban nem kevésbé jelentősek voltak az egyéb szempontok, melyek közül legjelentősebb az egyes településeknek a különféle támogatások elnyerésére irányuló törekvése volt. A települések természetesen azokba a kistérségekbe szerettek volna kerülni, ahol a legnagyobb eséllyel juthattak a különféle támogatásokhoz, s ezt a törekvésüket természetesen kellő intenzitással támasztották alá a különféle történelmi, gazdasági és egyéb szempontokkal. Így a kialakított kistérségi besorolást már három év múlva módosították és 150 statisztikai kistérséget alakítottak ki. Az így létrehozott rendszer 2003-ig változatlan formában létezett, majd a legutóbbi módosítást követően 168-ra növekedett a kistérségek száma. A kistérségekből egy kormányhatározatban rögzített mutatószám rendszer értékei alapján 95 került a kedvezményezett kistérségi kategóriába. A kedvezményezett kategórián belül különösen hátrányos helyzetű kistérségnek azt a 48 kistérséget tekintik, melyeknek a komplex mutatója nem éri el Budapest komplex mutatójának 60%-át.¹⁸

¹⁸ Kovács Flórián László: A kistérségek szerepe a területfejlesztésben. *Területi Statisztika*, 2004/5. p407-414



A kistérségek fogalmának viszonylag kései megjelenése azonban nem jelenti az Európai Unió NUTS4 szintű régiójának tekintett területegység hagyományának hiányát a magyar közigazgatási és területfejlesztési gyakorlatban. A megyék és a települések közötti területi irányítási szint a járások formájában a kiegyezéstől egészen 1984-ig része volt a közigazgatásnak, s az ezt követő megszüntetésük is csak a cégtábla átfestésével járt, hiszen – a tervutasításos gazdasági és társadalomirányítási rendszerben amúgy is csak névleges járási választott testületek megszüntetését követően is - megmaradt a városkörnyéki igazgatás rendszere. A városkörnyéki igazgatás rendszere egyébként is a magyar regionalizmus haladó hagyományaiból táplálkozott. Erdei Ferenc a Szeged környéki városok és az alföldi tanyarendszer gazdaságának és társadalmának szociográfiai elemzésével rámutatott arra, hogy a régió kiegyensúlyozott fejlődése érdekében elengedhetetlen „a város-vidék ésszerű egybeszervezése, a kétoldalú viszonyok egyenrangú szabályozása”¹⁹ Ezzel a haladó hagyománnyal kívánt számot vetni az 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, mely a kistérségeket, mint az egymással határos és funkcionális kapcsolatban lévő települések térségi identitással rendelkező összességeként határozta meg a kistérségeket. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évben alkotott törvény alapján egymásra alakultak az önkéntes önkormányzati társulások, s a 90-es években lebonyolított infrastrukturális beruházásokra alapozott térségfejlesztési politika eredményes lebonyolításának nélkülözhetetlen feltételét jelentették.

A kormányzati szándék jelenleg a statisztikai és az önkéntes kistérségi társulások integrációját ösztönzi. A kistérségi fejlesztési tanácsok önkéntes létrehozásának lehetősége pedig megteremti a kistérségi fejlesztési döntések társadalmi támogatásának és ellenőrzésének kereteit. Bár a jelenlegi folyamatok következményeként a korábban létrehozott, a statisztikai kistérségi határokkal konformitást nem mutató önkéntes kistérségi társulások felszámolása középtávon prognosztizálható, s ez a területfejlesztési intézményrendszer gyengülésével is jár, hosszabb távon a statisztikai kistérségeken alapuló, erős társadalmi háttérrel rendelkező kistérségi szint megteremtése hosszú távon nélkülözhetetlen kelléke lesz a hazai területfejlesztésnek.

A települési önkormányzatok a különböző közszolgáltatási, államigazgatási feladataik ellátására – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), valamint a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény alapján – az elmúlt több mint egy évtizedben különböző társulásokat hoztak létre. Közismert, hogy a települési önkormányzati feladatok nagyrészt függetlenek a települések lakosságától, így azok megfelelő színvonalú és hatékony ellátására a helyhatóságok nagy része egyedül nem képes. Mivel az „ágazati” jogszabályokból - néhány kivételtől eltekintve (pl. okmányirodák, építéshatósági, gyámügyi feladatok) - hiányzik az önkormányzati feladatok differenciált telepítése, a pénzügyi szabályozórendszer útján

¹⁹ Erdei Ferenc: Város és vidéke. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1972. p444.



kellett az elmúlt években az önkormányzatok társulási hajlandóságát növelni. Így például a központi költségvetés támogatja a körjegyzőségek fenntartását, a közoktatási feladatok társulás keretében való ellátását, a belső ellenőrzési társulások létrehozását. E társulások működésének pozitív hatása a lakossági szolgáltatások színvonalas és gazdaságilag hatékony ellátásában nem vitatható.

A kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak. Egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.

A hazai kistérségi rendszer tipizálása

A kistérség vonzaspontját jelentő település típusa szerint megkülönböztethetünk **nagyvárosi-**, **városi** és **rurális** kistérséget. A nagyvárosi és városi kistérség esetében jellemző a többközpontúság, míg a rurális kistérségeknél nem. Ez utóbbiak lakosság száma alacsony és az úgynevezett hátrányos helyzetű kistérségek mindegyike ebbe a kategóriába tartozik.

A nagyvárosi kistérség vonatkozásában különbséget teszünk a 150 ezer lakost meghaladó, a 100-150 ezer lakos közötti és az 50-100 ezer lakos közötti székhely településsel rendelkező nagyvárosi kistérségek között. Az elsőbe Győri kistérség, Pécsi kistérség, Miskolci kistérség, Szegedi kistérség, Kecskeméti kistérség és Debrecen tartozik. A második csoportba Székesfehérvári kistérség, Szombathelyi kistérség, Zalaegerszegi kistérség, Kaposvári kistérség, Nyíregyházi kistérség, Szolnoki kistérség, Budaörsi kistérség²⁰ tartozik. A harmadik szegmenst Tatabányai kistérség, Veszprémi kistérség, Dunaújvárosi kistérség, Soproni kistérség, Nagykanizsai kistérség, Egri kistérség, Békéscsabai kistérség, Hódmezővásárhelyi kistérség, Salgótarjáni kistérség alkotják. .

A városi kistérségek méret szerint a 25-50 ezer lakosú, a 10-25 ezer lakosú és a 10 ezer lakos alatti székhelytelepülések alapján tipizálhatók.

A kistérségek tipizálása értelmezhető a kistérségi szereplők száma szerint. A hazai szakirodalom a 10 alatti településszámú kistérséget kevés településsel rendelkező kistérségnek, míg az ennél több szereplővel működő kistérséget soktelepüléssel rendelkező kistérségnek nevezi. Magyarországon 62 kevés, és 106 soktelepüléssel rendelkező kistérség van.

²⁰ A 23 megyei jogú város esetében egyedül a Budaörsi kistérség az, ahol nem a megyei jogú város (Érd) a székhelytelepülés. A fővárosi agglomeráció kiterjedtségét jelzi, hogy a mindösszesen 10 település alkotta Budaörsi kistérség lakosság száma 140 ezres!



A kistérségi társulások létrehozását meghatározó 2004-es törvény, továbbá az ösztönző támogatások feltételeit meghatározó rendeletek sem tettek különbséget az egyes kistérségek között a feladatellátás vonatkozásában. A nagyvárosi térségek speciális feladatköre nem jelenik meg a kistérségi társulások közszolgáltatási feladatai között, a jelenlegi rendszer nem differenciált.

A megyei jogú városoknak az önkormányzati törvény alapján a város vonzáskörzetén túlterjedő szolgáltatás ellátási kötelezettségeik vannak. Ezek a kötelezettségek sok esetben a kistérségi társuláson, mint elsődleges értelemben vett városi vonzáskörzeten is túlmutatnak, gyakran az egész megyére kiterjednek. A jelenlegi kistérségi támogatási rendszer azzal, hogy nem tesz különbséget az egyes kistérségek között az egyes közszolgáltatásokban végzett teljesítményük alapján, gyakran eredményezi azt, hogy ellentétet szül a nagyváros és térségének viszonyában. Komoly problémát jelent a társulási feladatok költségvetésének meghatározása. Nem véletlen, hogy sok esetben maga a nagyváros az, amely kimarad a társulási megállapodásból, a térségi feladatokhoz társuló források csekély mértéke miatt. A megyei jogú városok feladatellátása ugyanis lényegesen túlmutat saját kistérségén, a térségi közszolgáltatásokhoz biztosított források pedig nagyon alacsonyak. A kistérségi tanács a térségi feladatellátás érdekében a társulásban résztvevő valamennyi település részére együttdöntési jogot biztosít, amely komoly feszültségforrás a nagyvárosi kistérségek esetén. A legtöbb esetben a nagyváros is ugyanúgy egy szavazattal rendelkezik, mint a társulásban résztvevő többi település.

A jelenlegi helyzetben ugyanis a megyei jogú város feladata, hogy megyei illetékességi körre, vagy azt meghaladóan is biztosítsa a közép és felsőfokú szolgáltatásokat, amelyért a központi költségvetésből kap támogatást, ugyanakkor a szolgáltatást igénybevevő települések nem támogatják a nagyvárost.

A kistérségi társulások mostani rendszere nem biztosít differenciált forrásokat a nagyvárosoknak (pl.: agglomerációs kompenzáció), a feladatok komplex jellege sem változott, döntő többségében a nagyvárost terheli. Ugyanakkor a társulás partnerségi elvének érvényesítése érdekében a korábbiaknál lényegesen több döntési jogkört kapnak a nagyváros vonzáskörzetében lévő települések, amely a nagyvárosi önkormányzat érdeksérelmét eredményezi.

Az uniós szempontrendszerben a nagyvárosi térségeket integrált egységekként jelennek meg. A hagyományos államigazgatási, alap- és középfokú közszolgáltatások mellett a **fenntartható közösségek** térségeként jellemzik a nagyvárosokat és vonzáskörzeteiket. A hosszú távú versenyképesség a térségi feladatok egész sorát kényszeríti ki, a hagyományos társulási feladatokon túlmenően a környezetvédelem, az infrastruktúra, a tudás alapú gazdaság területén. A gazdasági együttműködések és a humán erőforrás koncentrációja a partnerség elvének fokozatos kiterjesztését, továbbá a politikai intézményrendszer térségi szintű megjelenését eredményezi. Ma már vitathatatlan szempont a mezo szint politikai szerepének megerősítése, arányos és közvetlen módon választott



regionális testületek kialakítása. Úgy gondolom, hogy a funkcionális társulások egyre komplexebbé válásakor elengedhetetlen a területi politikai döntéshozatali szint megerősítése, amely a vertikális és horizontális struktúrák hiányosságait ellensúlyozza, továbbá a bürokratikus koordinációból adódó nehézségeket kezeli. A mezo szint politikai intézményrendszerének az arányos képviselet mellett a közpolitikák koordinálását kell végeznie.

Konklúzió, hipotézis a további munkához

Az önkormányzati rendszer reformját *rendszeresen* érdemes megragadni. A magyar modell korszerűsítését négy dimenzióban szükséges vizsgálni, majd az elemzések alapján megvalósítani. A jelen kutatási programban is szükségesnek látjuk e dimenziók – természetesen megfelelő arányú – érvényesítését. Az első dimenzió kapcsán vizsgálandók az önkormányzatok *alkotmányos* státuszával és a *közigazgatás rendszerével* kapcsolatos feladatok. Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit (választott regionális, vagy „nagymegyes” önkormányzatok), a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzathoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő „csomag”. Konszenzus van abban, hogy az önkormányzati középszint megerősítése szükséges. Az önkormányzati középszint megerősítése történhet a mai megyék nagy megyékké történő összevonásával, a mai hivatalosan létező hét fejlesztési régió bázisán, sőt elképzelhető a „három régiós” modell is. A lehetőségek mindegyikének vannak előnyei és hátrányai, a döntést a szűkebb szakmai szempontok mellett a megvalósíthatóság „földhöz ragadt” politikai szempontjai is motiválni fogják. Egy dolgot fontos hangsúlyozni. Azt tudniillik, hogy a központi feladatok és hatáskörök decentralizálása nélkül semmilyen regionalizálásnak nincs értelme²¹. Vita van az önkormányzati jog gyakorlását illetően. Ennek kapcsán utalunk arra, hogy az önkormányzathoz fűződő jogokat nem szabad összekeverni a feladatellátás értelmes léptékével. Többen javasolják az önkormányzati jogok kistérségek szintjére telepítését. Véleményünk szerint ennek nincs értelme. Szükséges volna azonban az önkormányzati egységek minimális nagyságát, megfelelő lakosságszám megjelölésével, meghatározni. A mai többcélú kistérségi társulások súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladatellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekezett „gyömöszölni”. A többcélú társulásokat a területfejlesztés és bizonyos feladatok optimális szervezeti keretének, de nem az önkormányzatiság alapegységének tekintjük. A második dimenziót az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben három kérdés vehető fel. Az első, szükséges-e és milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör telepítés? A regionális szint létrehozásával a központi szintről történő feladat decentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás milyen körben következzen be? A recentralizáció – vagyis települési szintről a régiókhoz történő átcsoportosítás – szükséges a közoktatásban és az egészségügyben.

²¹ A decentralizálás és a regionalizálás összefüggéseiről ld. Horváth (szerk)(2004)



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



Decentralizáció a közútkezelésben, a környezetvédelemben és vízgazdálkodásban, és a helyközi tömegközlekedés bizonyos területein. Végül, de nem utolsó sorban fontos kérdés, hogy a kötelező társulások jellege milyen legyen. Települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra és/vagy meghatározott területi egységekre történjen-e a kötelező társulások előírása? Úgy gondoljuk, hogy az alapfokú oktatásban és az egészségügyben a kötelező társulás alapja a méretgazdaságos feladatellátás legyen. Például általános iskolát 600-800 tanköteles tanulóra kell

fenntartani. Az igazgatási jellegű feladatok és a területfejlesztés (NUTS 4.) esetében a mai kistérségek –minimális korrekciókkal lehatárolási korrekciókkal és a városi és rurális kistérségek szabályozásban történő megkülönböztetésével - alkalmas egységet jelentenek.

A harmadik dimenzióhoz a szolgáltatásszervezés kérdései tartoznak. Itt valószínűleg csökkenteni szükséges a költségvetési intézmények dominanciáját, újra kell gondolni a költségvetési szektoron kívüli feladatellátó egységek kérdéseit. Az intézményközpontúság csökkentésének együtt kell járnia a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével.

A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer. Ezen belül saját források arányának kérdéseit, az adó-, vagy díjfinanszírozás dilemmáit, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusait és az önkormányzatok kialakítandó pénzügyi architektúráját szükséges vizsgálni. Úgy tűnik, hogy a pénzügyi ösztönzés elégtelen az előző három területen szükséges előrelépések kikényszerítésére, sőt a tapasztalatok szerint e pénzügyi „ösztönzők” az esetek egy részében plusz feladatellátást eredményeztek, más esetekben a forráshiányos önkormányzatok burkolt konszolidációja.

A kutatás további részében ezen rendszerszemléletű megközelítést kívánjuk alkalmazni a nagyvárosi problematika kezelésére. Ez annál is inkább fontos, mivel a nagyváros mint térségszervező erő alkalmas lehet, mind a mainál eredményesebb és szignifikánsabb olcsóbb közszolgáltatások nyújtására éppúgy, mint az önkormányzati középszinttel összefogva a helyi gazdaságfejlesztési tevékenység erőteljes javítására, ezzel javítva az ország egyes térségeinek telephelyi és regionális versenyképességét.

Úgy gondoljuk, hogy bemutatott nemzetközi tapasztalatok komoly tanulságokkal szolgálnak a kutatás által vizsgált problémák megoldásában. Szomorúan kell megállapítanunk, hogy a nemzetközi főárammal szembenálló megoldások nemcsak az 1990-es önkormányzati törvény megoldásait, de a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos gyakorlatot is jellemzik. Az előttünk álló problémák megoldása érdekében ezért ezek feltárását folytatjuk, a követhető gyakorlatok esettanulmányoszerű bemutatására a munka következő fázisában sor kerülhet.



Felhasznált források:

Ágh, A. (2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve: A szinergiák éneke. Első változat

Bristol Accord (2005):

Elérhető: http://www.odpm.gov.uk/pub/523/BristolAccordConclusionsofMinisterialInformalMeetingonSustainableCommunitiesinEb_id1162523.pdf

Bíró Péter-Molnár László: A kistérségi szintű relatív fejlettség meghatározása. Területi Statisztika, 2004/6 p564-585.

Czebe Jenő (1941): A magyar önkormányzati jog. A szerző kiadása, Budapest

Erdei Ferenc: Város és vidéke. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1972.

European Commission (2006): Thematic Strategy on the Urban Environment. COM (2006)

Elérhető: <http://ec.europa.eu/>

European Commission (2005): Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez. COM (2005) Elérhető:

<http://ec.europa.eu/>

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2007): Esettanulmány városi feladatellátásról. (Study on Urban Functions). ESPON 1.4.3 Program, elérhető:

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_1448/tender_1.4.3.pdf, letöltés: 2007.03.12.

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2006): Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities (A regionális versenyképesség és kohézió feltérképezése: európai és globális kitekintés a területi különbségekre), ESPON Atlas 2006. Elérhető:

http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/855/file_1500/espon-briefing2.pdf, letöltés: 2006. 10. 25.

European Spatial Planning Observation Network (ESPON) (2004): The Role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development. (Városi térségek szerepe és speciális helyzete, mint policentrikus fejlesztési csomópont.) ESPON. 1.1.1 Program, elérhető:



http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/file_1178/2.ir_1.1.1.pdf,

letöltés: 2005.12.20.

Faluvégi Albert: Kistérségeink helyzete az EU küszöbén. Területi statisztika, 2004/5 p434-458.

Goldmann, R. – Kaló, R. (2005): A kistérségek településszerkezeti tipizálása. Kézirat

Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM) (2006): Die Kohesionpolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen (A kohéziós politika és a városok: A városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz a régiókban), IKM-Verband Region Stuttgart, elérhető:

http://www.deutsche-metropolregionen.org/_material/IKM-Stellungnahme-Cohesion%20Policy%20and%20Cities060216.pdf, letöltés, 2006.10.10.

Hahn Csaba: A térségi fejlődést befolyásoló tényezők. Területi Statisztika, 2004/6 p544-563.

Horváth M. Tamás (szerk) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.

Ivancsics, I. (2006): Az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának hatása a területi államigazgatási szervekre. IDEA tanulmány

Kovács Flórián László: A kistérségek szerepe a területfejlesztésben. Területi Statisztika, 2004/5.

Lábadyné Csaba, A. (2004): A nagyvárosi kistérség szerveződésének speciális vonásai. IDEA 2004.

METREX (2004): Towards European Urban Balance (Az európai városi egyensúly irányába), Discussion Note 1 from a workshop held in London 22-23 April 2004, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, elérhető:

http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Discussion/EN_Discussion_Note1.pdf,
letöltés: 2006. 11. 5.

METREX (2005): Towards a Polycentric Metropolitan Europe (Egy policentrikus metropoliszi Európa felé), Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, elérhető:

http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN_PolyMETRExplus_interim_report.pdf, letöltés: 2006. 11. 5.



HELYI OBSZERVATÓRIUM
LRMI LOCAL & REGIONAL
MONITORING INSTITUTE



Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): 33. határozat – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Modellek és Stratégiák a Németországi Területfejlesztéshez) Berlin, 2006.06.30, elérhető: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf, letöltés: 2006.11.08.

, letöltés: 2006.09.30

MTA Regionális Kutatások Központja által 1995-1996-os években készített államháztartási reform tanulmányok. Kéziratok, MTA RKK Központi Könyvtár

Németh, J. (2005): szerk.: Kistérségi Tervezési Módszertan. IDEA 2005

Schneider, G (2006): A városi és rurális kistérség fogalmának a meghatározása. A nagyvárosi kistérségek integrált feladatai. IDEA 2006

URBACT (2007): Prezentációs broszúra. Elérhető:

http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/PresentationBrochure_EN_Jan08.pdf, letöltés: 2008.04.05.

OECD (2008): Reforms for Stability and Sustainable Growth.

Orova, M. (2006): A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. Kézirat

Péteri G. (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: **Vigvári A** (szerk.) (2006a): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ. 11-44. o.

Raumordnungsbericht (2005) – A 2005-ös Területfejlesztési Jelentés. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal) 2005.05.09. Elérhető:

http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern__ppt,templateId=raw,property=publicationFile.ppt/ROB2005Kern_ppt.ppt

Szente, Z. (2001): A regionális önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei. Régió, Közigazgatás, Önkormányzat – Magyar Közigazgatási Intézet

Urban Audit (2004): Urban Audit Perception Survey: Local perceptions of quality of life in 31 European cities (Urban Audit érzetfelmérés: Az életminőség helyi érzete 31 európai városban), elérhető: <http://www.urbanaudit.org/UAPS%20leaflet.pdf>, letöltés: 2006. 10. 16.



- Varga, I.** (2003): (N)agyvárosok és (kis)térségek. Kézirat, IDEA Program
- Varga, I.** (2005): A nagyvárosi térségek és agglomerációk összefüggései. Kézirat, IDEA Program
- Varga S** (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. Pénzügyi Szemle. 4. szám.
- Varga S** (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. II. Pénzügyi Szemle. 5. szám.
- Verebélyi I** (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai Magyar Közigazgatás. 2. szám.
- Verebélyi I** (1996): A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete. Magyar Közigazgatás. 4. szám.
- Verebélyi I** (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció Magyar Közigazgatás. 9-11. szám.
- Vigvári A** (szerk.) (2005a): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Vigvári A** (2005b): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.
- Vigvári A** (szerk.) (2006a): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Vigvári A** (szerk.) (2006b): Vissza az alapokhoz! Stratégiai Kutatások – Magyarország 2015. Új Mandátum Kiadó.
- Vigvári A** (2006c): Finanszírozási reform vs. Feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. Magyar Közigazgatás, március-április 232-247. o.
- Vigvári A** (2006d): Önkormányzati reformok, de hogyan? Fejlesztés és finanszírozás. 2. szám. 42-51. o.
- Vigvári A** (2006e): A közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. Pénzügyi Szemle, LI. évfolyam 2. szám 127-146. o.