

DR. VARGA ISTVÁN

Agglomerációk és kistérségek a nagyvárosok vonzáskörzetében

Előzmények

Nem lenne ugyan egyszerű feladat meghatározni annak időpontját, hogy a szakmai terminológiában mikor jelent meg a *kistérség* mint területszervezési, közszolgáltatás- és igazgatásszervezési, valamint területfejlesztési egység, azonban a komplex kistérségi modell főbb elemeit egy belügyminisztériumi dokumentum 2001. márciusában fogalmazta meg.¹

A kistérség fogalmát 1996-ban már a területfejlesztési törvény is definiálta (igaz, hogy területfejlesztési funkciót csak jóval később fogalmazott meg a számára). Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1990-es években az önkormányzatok – főleg a PHARE-támogatások elnyerése érdekében – önkéntes területfejlesztési kistérségi társulásokot hoztak létre. (S nem lehet kizárni annak a gondolatnak a létjogosultságát sem, amely a járási, városkörnyéki, vagy éppen a KSH-beli statisztikai megfigyelési rendszer utánérzéseként értelmezi a jelenlegi kistérségeket.)

A Közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programja (IDEA) keretében megjelent tanulmányok, valamint a szakmai fórumokon elhangzott vélemények is elismerték, hogy fel kell tárni a nagyvárosi kistérségek sajátosságait, és ezeket a szabályozáskor figyelembe kell venni. (A nagyvárosok fogalmát a továbbiakban a megyei jogú városokkal azonosítjuk, amelyek köre a megfigyelésbe bevont 22 városra terjed ki, tehát az időközben ilyen minősítést kapott Érd még nem tartozik a megfigyelt körbe.) A megkülönböztetett figyelmet és az ennek kapcsán szükséges külön vizsgálatot maguk az érintett nagyvárosok tartották indokoltnak. Ennek megfelelően jelentek meg a nagyvárosi kistérség témakörében született publikációk, illetve szakmai vélemények, amelyek szorgalmazták a téma további kutatását és a szabályozásban való érvényre juttatását.²

A nagyvárosi sajátosságok részletes elemzésekor merült fel, hogy szignifikáns jelentősége van a nagyvárosi agglomerációs folyamatnak. A kistérségi rendszer kialakításában tehát a területszervezési döntések alkalmazásával a természetes térszerveződési folyamatok figyelembevétele alapvető követelménynek számít. Olyan kistérségi struktúrát célszerű kialakítani, amely az agglomerációs struktúrával koherenciát mutat, s ez a követelmény a funkciók összehangolására, illetve kölcsönös figyelembevételére is érvényes.

¹ A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. BM-munkacsoport, Magyar Közigazgatás, 2001/3.

² Ezen publikációk között jelent meg a szerző „(Nagy)városok és (kis)térségeik” című tanulmánya, amelyet a jelen dolgozat sok tekintetben felhasznál.

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

Az ennek kapcsán megjelenített szakmai szempontok és javaslatok elsősorban a nagyvárosok köré szerveződött kistérségek sajátos – többnyire a nagyvárosok számára többletterheket, hátrányos feltételeket jelentő – helyzetére, megkülönböztetett kezelésének szükségességére irányultak.

Az adott terjedelmi keretek között e szempontok és sajátosságok összefoglalására s helyenként részletes kifejtésére teszünk kísérletet ebben a cikkben.

Mindezek mellett természetesen ismertek azok a máig megoldatlan problémák is, amelyek a nagyváros környéki egyes „hátrányos helyzetű” településeket sújtják azáltal, hogy – a nem kedvezményezett kistérség tagjaként – nem részesülhetnek megkülönböztetett támogatásban. Nem lebecsülve e problémakör jelentőségét, úgy gondolom, hogy nem ez a nagyvárosi kistérségek helyzetének alapkérdése. Ennek kezelésére a támogatási feltételek módszertani, metodikai változtatását elegendő lenne elvégezni. (Ennek részletesebb kifejtése jelenleg nem tartozik a feladataink közé, azonban ez nem csökkenti a kérdés fontosságát.)

Ugyancsak az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének kereteit felvázoló publikációk fogalmazták meg a városok szerepének felértékelődését is. Ezzel kapcsolatban megállapítják, hogy a város szerepét – mint a törvényben előírt közszolgáltatások térségi ellátó, szervező erejét – a törvényben is meg kell fogalmazni. A városok ugyanis önállóan biztosítanak egyes középfokú közszolgáltatásokat, illetve más közszolgáltatások közös ellátására társulást, vagy a szolgáltatásokat igénybe vevő települések részvételével gazdasági társaságot hoznak létre.

A publikációk a területi középszint kérdésében meghatározó jelentőséget tulajdonítanak a kistérségeknek és az általuk ellátható közszolgáltatásoknak, mivel mindez a területi szint feladat- és hatáskörének meghatározó eleme lehet.

A közigazgatás továbbfejlesztési programját szolgálta az a szakmai, tudományos előkészítő tevékenység, amelynek meghatározó eleme volt az IDEA-program. A program egyik fontos célkitűzése volt az EU statisztikai nomenklatúrájának megfelelő NUTS 2 szint (az önkormányzati régiók), valamint a NUTS 4 szint (a kistérségek) létrehozásának megalapozása. Az egybehangzó szakmai vélemények szerint a komplex kistérségek kialakítása a közszolgáltatási, államigazgatási és területfejlesztési funkciók koordinálásával és egyesítésével javítja a szétagolt településszerkezet hatékonyságát, valamint csökkenti a települési közszolgáltatások színvonalában meglévő különbségeket.

A nagyvárosi kistérségek sajátosságaival foglalkozó – a program keretében megjelent – tanulmányok végkövetkeztetése szerint a nagyvárosi agglomerációkra speciális, de differenciált struktúrát követő szabályozásra van szükség.³ Ez a szempont azonban az eddig megalkotott szabályozási elemekben (jogszabályokban) nem jelent meg, *a kistérségi szabályozás többnyire nem vesz tudomást a nagyvárosok speciális helyzetéről.*

A közigazgatási reform eddigi szakaszában fontos jogszabályok jelentek ugyan meg, de nem az eredetileg elképzelt tartalommal. A szükséges politikai konszenzus hiánya miatt nem születtek meg a parlamenti kétharmados többséget igénylő döntések (például a

³ Kistérségi közigazgatás, szakértői tanulmányok. IDEA, MKI 2003.

kistérségi kötelező társulások, valamint az önkormányzati régiók létrehozása kérdésében).

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény⁴ az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának összehangolt és kiegyenlített emelése érdekében született. Új alapokra helyezett törvényi legitimációt teremtett 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 szabályozása.

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

A területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény módosítása⁵ nagy jelentőségű 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 taglalja feladat- és hatáskörét, valamint működési feltételeit.

A törvénynek külön érdeme az a rendelkezés, hogy – a kistérségi társulások szabályozásával való összhang megteremtése, a szervezeti párhuzamosság megelőzése érdekében – lehetőséget biztosít a társulási tanács és a területfejlesztési tanács szervezeti azonoságára. Feltételül a kistérség önkormányzatainak teljes körű társulását szabja meg. (Mindezek ellenére azonban több mint elgondolkodtató az a helyzet, hogy a két kistérségi grémium működésének szabályai akkora eltérést mutatnak, hogy az egységes és összehangolt szervezeti és működési szabályzat helyett célszerűbb külön-külön szmsz-t alkotni az önkormányzati társulásként, illetve a kistérségi területfejlesztési tanácsként való működésre.)

A jogi szabályozás következő láncszemét alkotják azok a kormányrendeletek (határozatok és rendeletek)⁶, amelyek a kistérség önkormányzatait különféle támogatásokkal ösztönzik a közös közszolgáltatási és területfejlesztési feladatellátásra.

A nagyvárosi kistérségek és agglomerációk viszonyrendszere

A kistérségek és településagglomerációk összefüggésrendszerének vizsgálata kapcsán célszerű összevetni a két fogalmi kör tartalmát.

Az *agglomerációt* mint gazdaságföldrajzi kategóriát elsősorban a települések és a gazdaság térbeli szerkezete összefüggéseinek vizsgálata alapján határozhatjuk meg. Ebből a megközelítésből a településagglomeráció sajátos jellegű településrendszer, összetett településformáció, amelyben tartós és intenzív gazdasági, igazgatási, kommunális

4 2004. évi CVII. tv.

5 1996. évi XXI. tv.

6 244/2003. (XII. 18.) Korm. r. a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról...

65/2004. (IV. 15.) Korm. r. a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása...

1030/2004. (IV. 15.) Korm. r. a többcélú kistérségi társulások ösztönzéséhez szükséges intézkedésekről.

és szolgáltató-ellátó kapcsolatok alakulnak ki az egymáshoz közel fekvő települések, mindenképp a nagyobb központ és az ezeket körülvevő települések között.

A gazdaságilag fejlettebb országokban a településhálózaton belül legerőteljesebben a nagyvárosok és a településagglomerációk 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 településagglomeráció fogalmát a gazdaságföldrajz a következők 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*”.⁷

A településagglomerációk természetesen hosszú gazdasági, társadalmi, műszaki stb. folyamatok eredményeként alakulnak ki. A kialakulási folyamat – amelyet agglomerálódásnak nevezünk – különböző stádiumában lévő települési formációk (település-együttesek, agglomerálódó térségek, agglomerációk) jellemző tulajdonságokat kifejező fogalmi meghatározásokat a KSH egzakt módon adta meg, és ennek megfelelően végezte el az autentikusnak nevezhető lehatárolásokat is

„*Az agglomerációk olyan településstruktúrák, ahol az ott elhelyezkedő településekben népességgyarapodás, jelentősebb lakásépítési tevékenység figyelhető meg*.”⁸

Mindezek a következő ismérvekben nyilvánulnak meg:

- az aktív népesség munkahelyei 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 településszerkezetét;
- a területfelhasználásban a nem mezőgazdasági célok növekednek, a beépítési sűrűség és magasság emelkedik;
- a lakásépítési tevékenységben megfigyelhető egy újabb folyamat, amely a központból az azt övező településekre irányuló építkezésekben nyilvánul meg. (A jelenlegi lehatárolás szerint e körbe tartozik a budapesti, a győri, a miskolci és a pécsi agglomeráció.)

Agglomerálódó térségeknek azokat a településstruktúrákat nevezzük, amelyekben már egyértelműen felismerhetőek az agglomerálódási folyamat ismérvei, de a folyamat még nem tekinthető bejezettnek. (Ezt a csoportot a balatoni, az egri, a szombathelyi és a zalaegerszegi térség alkotja.)

A *településegyüttesek* esetében az olyan területi összefonódás, összeépülés, amely az agglomerációk létrejöttének egyik sajátos kritériuma, csekély mértékű vagy hiányzik, ez csupán az egyes településekre lehet jellemző. (A 13 településegyüttest a fentiekben nem említett 12 megyeszékhely, valamint Sopron megyei jogú város vonzásköréi alkotják.)

7 Bernát Tivadar: Általános gazdaságföldrajz. Tankönyvkiadó, 1978.

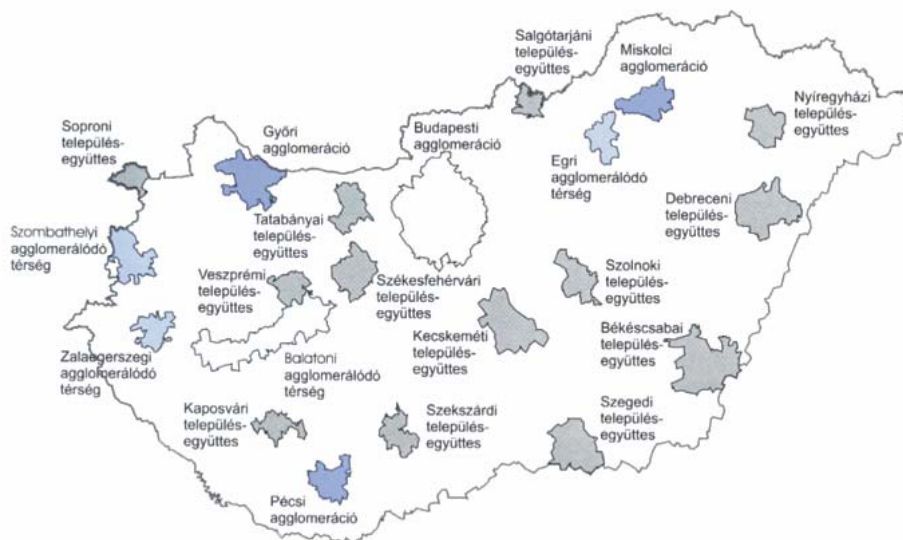
8 Agglomerációk, településegyüttesek, a pécsi agglomeráció. KSH Baranya megyei Igazgatóság, 2003.

Az agglomerációs folyamatban érintett települések lehatárolása – természetesen – olyan eljárási módszer, tudományos igényű elemző munka végeredménye, amelyben kétségtelen hitelességű, konkrét statisztikai számadatokkal (mérésekkel) alátámasztott tények utalnak azokra a társadalmi, gazdasági, műszaki jellemezőkre, amelyek megkülönböztetik az érintett településeket a többiektől. A KSH módszertanában 40 standard mutató alapján végezték el a konkrét elemzéseket, amelyek között kiemelt *komplex mutatóként kezelték a térség központjának közúti elérhetőségi idejét, illetve az ezzel korrelációban álló mutatókat* (lakónépesség-változás, a személygépkocsik fajlagos száma, a napi ingázók száma, a vándorlási különbség stb.). Az elérési idő kiemelt jelentőségét szemlélteti az is, hogy azok a települések kerültek be a lehatárolt körbe, amelyek elérése – az egyéb mutatók megfelelő értékei mellett – a központi településtől közúton közlekedve nem igényel 25 percnél több időt. (A továbbiakban – az egyszerűség kedvéért – agglomeráció fogalmát használva az agglomerációs folyamat mindhárom fokán álló településagglomerációt értjük. Ugyanakkor a „nagyvárosi agglomeráció” kategóriájának vizsgálatába most nem tudjuk bevonni az – egyébként külön jogszabályok által szabályozott – speciális elbírálású budapesti agglomerációt és a balatoni agglomerációs térséget.)

Az ország agglomerációinak jelenleg hatályos lehatárolását szemlélteti az 1. ábra.

1. ábra

Agglomerációk, településegységek



Forrás: KSH Baranya megyei Igazgatóság: Agglomerációk, településegységek, 2004.

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 – nagy fejlődésen ment át az utóbbi években: jogszabályi alapot nélkülöző statisztikai

kai megfigyelési egységből a közigazgatási területi feladatok ellátására is alkalmas, törvényileg deklarált, területfejlesztési-statisztikai területi egység lett.

A kistérségi társulási törvény szerint „*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, ...*”

Bár a területfejlesztési törvény fogalom meghatározása (1996. évi XXI. tv. 5. §) utalást tesz a lehatárolás objektív alapjaira, amikor megjelöli, hogy az „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján” történt, azonban a következő megfogalmazás mindkét jogszabályban egyértelművé teszi, hogy itt valójában 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.*”⁹

A jelenleg hatályos jogi meghatározás és funkciómegjelölés 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 valósítana meg.

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

Azonosságok

- Mindkét rendszer területi, földrajzi kategóriának minősül, amely a települések összekapcsolódásával, funkcionális összehangolódásával alakul ki.
- Az érintett települések együttélését, egymásra utaltságát a centrum–periféria viszony 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 presztízt adó körülménynek, de esetenként tehertételnek is tekintik, azonban mindenképpen ambicionálják a térségközponti státusz megszerzését és megtartását.
- Bár mindkét struktúra az állandóságra, a stabil lehatároltságra törekszik, azonban, 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 kistérségi központok helyzete úgy is értelmezhető, hogy azok az urbanizációs, agglomerálódási folyamat alacsonyabb fázisában vannak, s (kis túlzással) elvileg valamennyi elérheti az agglomerációk valamelyik 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 kialakulásában – mint ahogy általában a vonzáskörzetek esetében – a természetes térszerveződési folyamatok voltak a meghatározóak, mostanára már konkrét adminisztratív, jogi aktusok végeredményének 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 amelyek a nagyvárosok fejlődését, s ezek egy folyamat szervesen egymáshoz kapcsolódó fázisai, az agglomerációnak csaknem minden esetben nagyvárosok a központjai. (Természetesen, mint minden szabály alól, ez alól is van kivétel, ugyanis például 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 településegysétek csoportjait foglalják egy fogalmi körbe, tehát a különböző csoportok egymáshoz viszonyítva (funkciógazdagság, intenzitás, műszaki integráltság stb. szempontjából) eltérő tartalommal rendelkeznek. Ugyanakkor a kistérségekkel szemben (amennyiben többcélú önkormányzati társulás látja el a közös feladatokat) homogenizált térségi 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 írt elő.
- Amíg az agglomerációkat, objektív folyamatok eredményeként, többnyire számszerűsíthető ismérvek alapján lehatárolt településegysétek képezik, addig a kistérségeket adminisztratív módon, jelentős mértékben 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. (Ugyanakkor a kistérség határainak kialakítása, illetve megváltoztatása jelentősen függ az érintett települések lobbitevékenységétől.)

Az agglomerációk és a nagyvárosi kistérségek viszonyrendszerének vizsgálatában lényeges szempont a két települési kör lehatárolásában megfigyelhető különbség és azonososság, valamint a lehatárolások változása (illetve esetenkénti változatlansága). A jelenleg hatályos lehatárolások összevetése, amelyet az 1. táblázat és a 2. ábra szemléltet, számos eltérést mutat a két struktúra között.

1. táblázat

A nagyvárosi agglomerációkba és kistérségekbe besorolt települések eltérése*

A központi település neve	Az agglomerációba ^{a)}	Ebből: más kistérségbe	A nagyvárosi kistérségbe	Ebből: agglomerációba nem ^{a)}	Eltérés (a két ebből oszlop összege)
	tartozó települések száma				
Győr	29	8	27	6	14
Miskolc	13	–	40	27	27
Pécs	21	2	39	20	22
Eger	10	–	14	4	4
Szombathely	31	11	40	20	31
Zalaegerszeg	29	–	79	50	50
Békéscsaba	10	8	5	3	11
Debrecen ^{b)}	9	8	1	–	8
Kaposvár	14	–	77	63	63
Kecskemét	9	–	18	9	9
Nyíregyháza	5	–	9	4	4
Salgótarján	9	–	23	14	14
Sopron	6	–	39	33	33
Szeged	12	1	12	1	2
Szekszárd	5	–	26	21	21
Székesfehérvár	13	2	18	7	9
Szolnok	6	1	17	12	13
Tatabánya	12	6	10	4	10
Veszprém	10	2	20	12	14
Nagykanizsa	–	–	48	48	48
Dunaújváros	–	–	9	9	9
Hódmezővásárhely	–	–	4	4	4
<i>Összesen</i>	<i>253</i>	<i>49</i>	<i>575</i>	<i>371</i>	<i>420</i>

* A 168-as kistérségi rendszerrel számolva, de Budapest nélkül.

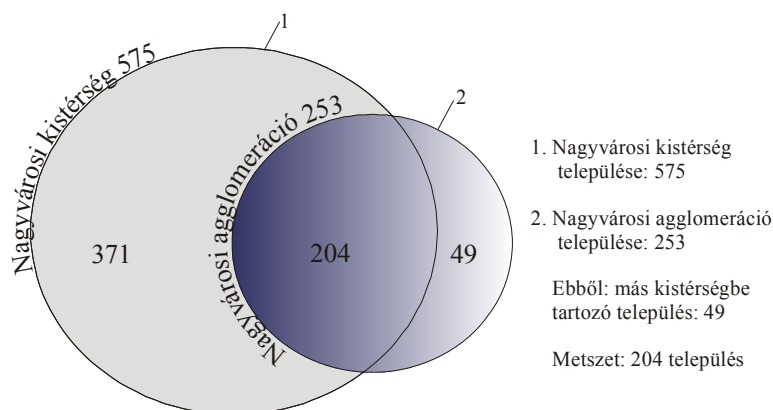
a) Az ismertetett tág értelemben, az agglomerálódó térségekkel és a városi településegységekkel.

b) Debrecen maga alkot kistérséget.

A balatoni agglomerálódó térség települései több Balaton környéki kistérséghez tartoznak, amelyek közül egyik sem nagyváros. (Ezért a táblázatba nem is került be.) A kistérségi szabályozás nem hagyhatja figyelmen kívül e térség sajátos jellegét, a közös speciális funkciók ellátásának kötelezettségét sem.

2. ábra

A nagyvárosi agglomerációkba és kistérségekre tartozó települések száma és átfedése*



* Az ismertetett tág értelemben, az agglomerálódó térségekkel és a városi településegységekkel.

Az összevetésből néhány megállapítás adódik:

- A Budapest nélküli nagyvárosok kistérségeihez tartozó települések száma (575) több mint kétszeresen meghaladja az agglomerációjukba tartozó települések számát. Ebből következően az ilyen kistérségi településeknek 64,5%-a nem tartozik az agglomerációs körbe. A nagyvárosi agglomerációs kör települései (253) mintegy ötödrészben (19,4%) nem a nagyvárosi kistérségből kerültek ki. Vagyis összességében 49 település (amely 10 nagyvárosi agglomerációból tevődik ki) más kistérségbe tartozik, azaz más kistérségből „vonzódik” a nagyvárosához.

- Szembetűnő, hogy három nagyváros (Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa) nem rendelkezik agglomerációval, viszont kistérséggel igen. Ugyanakkor a debreceni agglomeráció 9 településből áll, de 2007-ig Debrecen egyedül számított kistérségnek.

A lehatárolások 2003-ban történt változtatása következtében mind a nagyvárosi kistérségeket alkotó, mind a nagyvárosi agglomerációhoz tartozó települési kör módosult, s a változás mindkét esetben a településcsoportokhoz tartozó települések számának csökkenését jelentette.

A csökkenés a kistérségeket illetően 19%-os, az agglomerációkat illetően 25%-os volt. (A legnagyobb mértékű változás Pécs térségében következett be: 69-ről 39-re, illetve 62-ről 21-re, aminek metodikai és adminisztratív okai voltak.)

A nagyvárosi agglomerációkat tehát – elméleti szakmai megfontolások alapján – úgy kell tekintenünk, mint az urbanizációs folyamatnak a (városiasodás révén bekövetkezett) végeredményét, amely – a mérési metodikában végrehajtott változásokat leszámítva – adminisztratív, szubjektív okokból nem változtathatók.

Ezzel szemben a kistérségi lehatárolás a térségi funkciók közös gyakorlása (szolgáltatások nyújtása és igénybevétele) révén összetartozó települések kiválasztása, vagyis mesterséges feltételek szerint végrehajtott adminisztratív aktus eredménye. (A lehatárolók igyekeznek ugyan az objektív körülményekre, vonzási viszonyokra hivatkozni, amelyek többnyire az agglomerálódás jellemzőivel egybevágnak. Emiatt viszont nem érthető, hogy a kistérségek határai miért sértik meg – szelik át – az agglomerációk határait.)

Jelenleg a nagyvárosi agglomerációkba tartozó települések 16,6%-a (42 település) teljesen „kilóg” a kistérsége határából, jóllehet a lehatárolások objektívnek tekinthető ismérvei mindkét településcsoportnál azonosak. Ha elfogadjuk azt, hogy az agglomerációs kapcsolat, objektív voltából eredően, erősebb és „magasabb rendű”, akkor ennek felül kellene írnia ezeket az anomáliákat, vagyis az adott nagyváros agglomerációjának a saját kistérségi határain belül kellene elhelyezkednie.

A jelenlegi helyzetre jellemző megállapítások

Az előzőek alapján felmerülhet a kérdés, hogy az agglomerációk miért képeznek ki-tüntetett szempontot abban, hogy a nagyvárosi kistérségek specialitásait meghatározzuk.

A nagyvárosi agglomerációknak mindenekelőtt meg kell felelniük azoknak a követelményeknek, amelyeket a térségben a termelőerők koncentrációja eredményez és elvár. Ezeket azok az úgynevezett „pozitív externáliák” képezik, amelyek abból adódnak, hogy az agglomerációban széles körű a munkamegosztás, nagyfokú az információs és kommunikációs hálózatok kiépítettsége, egymást kiegészítő üzleti és piaci tevékenységekkel és folyamatokkal kapcsolódó vállalkozások, kulturális szolgáltatások léteznek egymás mellett stb. A nagyvárosoknak, ha valódi agglomerációval rendelkeznek, s ha szerepkörüket meg kívánják őrizni (vagy meg kívánják szerezni), akkor biztosítaniuk kell ezeket az urbanizációs előnyöket a gazdaság szereplői számára.

Természetesen a nagyvárosnak az előnyök folyamatos biztosítása és fenntartása mellett kezelniük kell azokat a hátrányokat is, amelyek az urbanizációból származnak, és közvetlenül vagy közvetve befolyásolási körükbe tartoznak. Ezek közé tartozik például a közlekedés zsúfoltsága, a környezeti szennyezettség, a telekárak, a megélhetési költségek, a bérköltségek emelkedése, a bűnözési gyakoriság és súlyosság stb.

Az urbanizációs előnyök és hátrányok egyensúlyának megteremtése, illetve az előnyök túlsúlyának elérése képezheti a nagyváros fő törekvését és feladatát.¹⁰

Ideális esetben a nagyvárosok a két hatás semlegesítését önállóan meg tudják oldani, azonban legtöbbször ebben külső (állami) segítségre szorulnak, amelynek elmaradása egyéb funkcióik ellátásának csorbulását eredményezi (például a saját és a kistérségi közszolgáltatások ellehetetlenülését).

A nagyváros néhány sajátossága alapján megfogalmazhatók azok az okok, amelyek miatt *a nagyváros környéki kistérségeket meg kell különböztetni a többi kistérségtől.*

E térségek központja, egyebek mellett

- agglomerációs központ (Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely kivételével),
- megyei jogú város,
- megyeszékhely (az előbbi 3 és Sopron kivételével),
- a decentralizált állami közigazgatási szolgáltatások biztosításának helyszíne,
- területfejlesztési centrum,
- magas fokú népesség-, gazdaság- és vagyonkoncentráció színtere,
- térségi, regionális és országos vonzásközpont,
- az alap-, közép- és felsőfokú közszolgáltatást egyaránt biztosító ellátórendszerek koncentrációjának helyszíne.

¹⁰ Rechnitzer János: Területi stratégiák. Dialóg Campus kiadó, 1998.

A nagyvárosi jellegzetességek, szerepkörök és funkciók szoros összefüggésben állnak egymással, feltételezik egymást. Ezek a nagyvárosi jellegzetességek különbséget képeznek a többi kistérség központjához viszonyítva, amelyek hasonló szerepkörökkel nem rendelkeznek, azonban léteznek közös vonásaik is. Minden nagyváros egyúttal kistérségi központ is, illetve mindkét településkör a helyi közszolgáltatások színtere is. Mindezek alapján az tűnik helyesnek, ha a nagyváros összes szerepkörét figyelembe véve, abba beágyazva vizsgáljuk a kistérségi funkciók érvényesülésnek esélyeit.

A nagyvárosok közszolgáltatási ellátórendszere – vonzaskörzetükre, agglomerációjukra kiterjedően – természetes módon elégti ki a város határán túl keletkező igényeket is (egyebek között ettől nagyvárosok, vonzáscentrumok). Ezek a közszolgáltatások azonban (mind az ellátást biztosító kapacitások létrehozását, mind azok folyamatos működtetését tekintve) – akár kötelező, akár önként vállalt feladatokat képeznek – a nagyvárosokban képződött forrásokból, illetve állami pénzeszközök allokációjából kerülnek finanszírozásra. *A nagyváros legtöbbször akkor is ellátja a vonzaskörzete lakosságát is, ha emiatt a saját lakosságát éri hátrány.* Napjainkban – egyre jellemzőbb finanszírozási gondok idején ugyanis – az állami források az állami kötelező feladatok ellátására sem elegendők (például a normatíva csupán 60–70%-ban fedezi a tényleges költségeket), s emiatt a város más – szintén fontos – feladatainak ellátása csorbul. Ebben az időszakban a városok gyakran készítik számvetést arról, hogy milyen áldozatokat tudnak vállalni térségük ellátásának fenntartása érdekében, azokon a területeken, ahol ugyancsak fontos érdekük fűződik a szerepkörük megőrzéséhez. A dilemmára legtöbb esetben nincs jó megoldás, mivel a város a felsőfokú térségi vonzasközponti, illetve környéke kistérségi ellátószerepének megőrzésében egyaránt érdekelt, s emiatt a szükséges forrásokat a fejlesztések és az eszközállomány-megújítás rovására teremti elő. (A városok versenyében a „spill-over” hatás negatív következményeit is vállalják.)

Ez a gyakorlat azonban csak egy ideig folytatható, mivel az ellátórendszer öfenntartási kényszere, illetve a felsőfokú funkciók (például regionális szerepkör) megszerzésének versenye kikényszeríti a döntést. Ebben a döntésben a kistérségi közszolgáltatási funkciók folyamatos biztosítása válhat bizonytalanná, mivel ennek költségeit sem az állam, sem az ellátásban érintett település nem kívánja, nem képes finanszírozni. (A kistérségi közös feladatellátás nem kötelező, hanem önkéntes megállapodás kérdése.)

Az önkormányzati közszolgáltató rendszerek öfenntartási képtelensége mindemellett nem speciálisan nagyvárosi probléma, mivel valamennyi önkormányzat hasonló helyzetben van. (A különbség legfeljebb annyi, hogy itt nem csupán a saját lakosság ellátásáról van szó.) Ez a probléma *a közszolgáltatási szektor üzemgazdasági szemléletű gazdálkodásának kialakulásával* szűnhet meg, ez azonban szabályozási reformot, új gondolkodásmódot és szemléletet igényel az önkormányzatoktól és az államháztartás egészétől. Az államháztartás és költségvetési gazdálkodás szabályozási reformját az is időszerűvé teszi, hogy most kell eldönteni a kérdést, kötelezhető-e a kistérségi központok az alap- és középfokú közszolgáltatások biztosítására. Amennyiben igen, akkor a szolgáltatást nyújtóknak az „önköltségét” legalább meg kell téríteni. Ez például egy térségi normatíva bevezetésével, vagy egy indokolt és elfogadott kiadási szint utólagos finanszírozásával megoldható lenne.

Az előző kérdés természetesen úgy is kiegészíthető, hogy megtagadhatja-e az önkormányzat az ellátórendszere igénybevételét a vonzaskörzetéből jelentkező igények előtt.

A választ egyebek mellett a szabad iskolaválasztás, orvosválasztás, munkahelyválasztás stb. általános elvei egyértelművé teszik.

A nagyvárosok esetében a fent vázolt problémakör hatványozottan jelentkezik, mivel a vonzásuk erőteljesebb, és nagyobb térségre terjed ki, az ellátások egymásra gyakorolt szinergikus hatása miatt is.

Az ellátások minősége szerinti válogatás, a kényelmi és gazdasági szempontok érvényre juttatása (például a bejáró dolgozó a gyerekét is a városi intézményben helyezi el) a városi közszolgáltatások és infrastruktúra igénybevételét növeli. Ez a hatás nem korlátozódik a nagyváros „saját” kistérségére, hanem kifejezetten megnyilvánul a környező kistérségek vonzásközpontjaiban és térségeiben is. A kérdés kezelése és rendezése tehát nem csupán a nagyvárosok kitüntetett érdeke.

A nagyvárosi kistérség sajátosságait feltáró tanulmányok által kiváltott szakmai visszhangok, értékelések s az e témakörben megszervezett szakmai fórumon elhangzott vélemények, illetve az időközben megalkotott szabályozás összevetése alapján megállapítható, hogy *a szabályozás további módosítása, finomítása indokolt, amelynek során a nagyvárosi kistérségre megkülönböztetett figyelmet kell fordítani.*

A nagyvárosi agglomerációk és kistérségek kérdésének – eddig el nem végzett – alaposabb elemzését el kell végezni, amelynek során vizsgálni szükséges a „nagyvárosi kistérség” viszonyát, munkamegosztásának területeit a „kisvárosi kistérségekkel”, feltárva ezáltal a kistérségek közötti „horizontális dimenzió” jellemzőit. A nagyvárosok ugyanis – elsősorban a tényleges agglomerációval rendelkezők, illetve a potenciális régióközpontok – a kistérségük határain túli területekre is különféle szolgáltatásokat nyújtanak. Amennyiben ezek a szolgáltatások méretgazdaságossági vagy más okok (szakmai színvonal) miatt prioritást kapnak az érintett településeken, akkor *a kistérségek közötti „horizontális” megállapodásban kellene rögzíteni e szolgáltatások biztosításának feltételeit.*

E többletterheket a nagyvárosnak részben egyfajta kiegészítő „agglomerációs normatívában”, illetve az érintett települések hozzájárulásával téríthetnék meg. 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 agglomerációkat nem korrigálnák, mivel a jogi szabályozás ezt most is lehetővé teszi. Mindezek értelmében az „agglomerációs normatíva” kialakításának szükségességét tehát a térségi ellátások finanszírozásának elősegítése, valamint a nagyvárosok esetében tapasztalható „spill-over” hatás negatív következményeinek ellentételezése teszi megalapozottá és indokolttá.

Tekintettel arra, hogy a társulásban történő közös feladatellátás önkéntes alapon történhet, azt minden esetben a társulás tagjainak érdekeivel összhangban – például ráfizetésmentesen – lehet csak végezni, emiatt kiegészítő források nélkül a nagyvárostól nem várható el, hogy egyéb saját eszközeit felhasználva működtesse a térség ellátását is biztosító kapacitásait.

A többcélú önkéntes kistérségi társulások együttműködésének területei behatároltak, direkt ösztönző támogatásuk pedig szűk körű. Az agglomerációs kapcsolatok azonban ennél sokrétűbbek. *Célszerű lenne tehát a kapcsolatok körének differenciált meghatározása, illetve az ösztönző (normatív) támogatásban részesített feladatkör bővítése.*

A nagyvárosoktól elvárt, illetve a kistérség többi településével közösen ellátott feladatstruktúra meghatározásának szükségessége 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 általa nem fedezett, jelenleg figyelembe vehető tényleges kiadásokat, hanem a jelenleg még el nem számolható amortizációs kiadásokat is bele kell számítani. Elkerülhetetlennek tűnik tehát az üzemgazdasági szemléletű finanszírozás feltételeinek megteremtése.

A kistérségi szabályozás eddig megalkotott elemeiben fellelhetők ugyan pozitív elemek a nagyvárosi kistérség szempontjából, azonban lényegesen elmaradnak azoktól az elvárásoktól, amelyeket a korábban megfogalmazott szakmai megalapozó vélemények tartalmaztak, a társulási törvény ugyanis csupán formális, illetve potenciális megkülönböztetéseket tartalmaz a nagyvárosok számára.

Elgondolkodtató az a körülmény, hogy a közszolgáltatások korszerűsítésének programjában a kistérségekkel kapcsolatos eddigi jogi szabályozás a nagyvárosok agglomerációjának kérdését nem kezeli jelentőségének megfelelően, sőt, úgyszólván nem tekinti speciális szabályozásra okot adó körülménynek azt, hogy a nagyvárosi kistérségek egyúttal az agglomeráció valamilyen fokát megvalósító területi és gazdasági egységek is. Bár ez a közömbösség a budapesti agglomeráció tekintetében a legszembeötlőbb – nem képes kezelni a reform azt a jelenlegi állapotot sem, hogy Budapest egymagában egy „kistérség” – azonban az is több mint feltűnő, hogy az ország 22 megyei jogú városát (köztük 18 megyeszékhelyet és 6 potenciális régióközpontot) olyan kistérségi központoknak tekinti, amelyek semmiféle specialitást nem mutatnak.

Megítélésem szerint ez a helyzet sokáig nem tartható fenn azért sem, mert a nagyvárosok (Budapesttől kezdve Szekszárdig) változó struktúrájú ellátási rendszere magába foglalja a kistérségi kompetenciába tartozó alap- és középfokú ellátórendszert és a felsőfokú ellátórendszer jelentős részét egyaránt, azonban az erőteljes „spill-over” hatás miatt ezek optimális színvonalú működtetésére nem képes. Emiatt saját kompetenciában „válogatásra” kényszerül, hogy melyik ellátás kapjon prioritást a többi rovására. Egy figyelemre méltó elemzés tanúsága szerint a helyzetet az is súlyosbítja, hogy az állami erőforrások allokációjának fajlagos mutatói alapján a nagyvárosok már most is kedvezőtlen helyzetben vannak a többi településtípushoz viszonyítva.¹¹ Mindezek alapján megállapítható, hogy az agglomerációkra speciális, ugyanakkor a differenciált struktúrát is követő szabályozásra van szükség. A reformnak azt a törekvését, hogy minden kistérségben biztosítani kell az azonos színvonalú ellátást, hiba lenne úgy megvalósítani, hogy a nagyvárosi ellátás színvonalának visszafejlesztésével érjünk el egyfajta nivellálódást.

Zárszó helyett

Az előzőekben végrehajtott gondolat kísérletet azzal fejezhetjük be, hogy néhány kérdésre választ keresve – annak a posztulátumnak az alapján, hogy a kistérségi szerveződés az urbanizációs és agglomerálódási folyamat egy szakaszának a megnyilvánulásaként is felfogható – megállapítsuk a nagyvárosi kistérségek és agglomerációk közötti indokolt és szükségszerű harmónia hiányát. Természetesen a helyzetet az a körülmény is bonyolítja, hogy míg az agglomerálódás objektív, spontán folyamat, addig a kistérségek kijelölése,

¹¹ Dr. Illés István: Gyorselemzés a megyei jogú városok önkormányzati finanszírozási helyzetéről. Kézirat, Pécs, 2002.

lehatárolása – bár a valós és tényleges vonzásköri helyzetre való hivatkozás sohasem marad el – egyfajta adminisztrációs intézkedéssorozat végeredménye (amelyből az érintettek alkuja sem hiányzik).

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

IRODALOM

- A helyi önkormányzati rendszer fejlődések fő irányai. BM-munkacsoport. Magyar Közigazgatás, 2001/3.
Dr. Bércesi Ferenc: A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében. Magyar Közigazgatás, 2002/9.
Dr. Petrétei József – Dr. Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. Magyar Közigazgatás, 2005/3.
 Agglomerációk, településegységek, a Pécsi agglomeráció. KSH Baranya megyei Igazgatósága, Pécs, 2003
Dr. Bekényi József – Dr. Bércesi Ferenc – Dr. Németh Jenő: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Magyar Közigazgatás, 2003/4.
Dr. Csefkó Ferenc: Kistérségfejlesztési – közigazgatási stratégia (vitatézisek). Magyar Közigazgatás, 2001/11.
Dr. Dudás Ferenc: A kistérségek a modellszerűségek tükrében. Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, MKI, IDEA, 2004
Dr. Metzinger Éva: Nagyobb népességű kistérségi modellszerűségek tapasztalatai. Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, MKI, IDEA, 2004
Dr. Káli Sándor – Dr. Mészáros Miklós: A Miskolci kistérség közigazgatási modellszerűségének tapasztalatai. Kistérségi modellek és fejlődési minták. Magyar Közigazgatási Intézet, 2004
Dr. Rechnitzer János: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998
Dr. Illés István: Gyorselemzés a megyei jogú városok önkormányzati finanszírozási helyzetéről. Kézirat, Budapest, 2002
Dr. Varga István: Nagyvárosok és kistérségek. Kézirat, IDEA, 2003
Dr. Varga István: Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. Kézirat, IDEA, 2003
Dr. Varga István: A nagyvárosi agglomerációk hatása a kistérségi szerveződések alakulására. Kézirat, IDEA, 2005

Kulcsszavak: agglomerációk, kistérségek, nagyvárosi vonzáskörzetek, urbanizáció, területfejlesztés, önkormányzati társulás, közszolgáltatások, spill-over hatás.

Resume

The author attempts to find parallel characteristics and processes between organising, delimiting micro-regions of large towns and the establishment of agglomerations around large towns, and points out the connections between the two structures and the breakdowns delimited. The conclusion of the chain of ideas presented in the paper is that organising micro-regions of large-towns can be regarded as different stages in urbanisation and agglomeration processes. Therefore a significantly higher level of coherence would be required between the two breakdowns than today. In his opinion the primary reason for the lack of the required harmony is that while the agglomeration is the result of an objective and spontaneous process, the delimitation of micro-regions is the final result of a series of administrative measures, where even political deals are involved.