

GAZSÓ ISTVÁN – DR. KOVÁCS RÓBERT – DR. PERGER ÉVA –
SCHNEIDER GÁBOR – DR. SZEGVÁRI PÉTER – DR. VIGVÁRI ANDRÁS –
DR. ZSUGYEL JÁNOS

A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából, I.*

A hazai önkormányzatiság 1990-ben kialakított rendszere a települési autonómiát és egyenlőséget helyezte a középpontjába. Az önkormányzati rendszer 1990-ben létrehozott változatát – bár elvileg tekintettel az államszocializmus előtti önkormányzati hagyományokra, valamint a nemzetközi fejlődés irányaira, tapasztalataira – gyakorlatilag a rendszerváltás pillanatának hangulatában született politikai kompromisszumok határozták meg.¹

1990 óta több sikertelen kísérletnek lehettünk tanúi, amelyek a helyi önkormányzati rendszert átfogó módon igyekeztek megreformálni, bizonyos hangsúlyait megváltoztatni. Mára tarthatatlanná vált a differenciálatlan helyi feladatellátás és a szélsőséges települési önrendelkezés rendszere. A települési felelősségek racionalizálásának alapvetően két útja lehetséges: az első a térségi szemléletet követi, a másik a települések mérete szerint, hatósugaruk (regionális, megyei, kistérségi stb.) szerint differenciál. Általában a két szemlélet keveréke valósul meg. A hazai reformkísérletekben eddig inkább az előbbi, a területi megközelítés volt a meghatározó. A „nagyvároskörnyékek” igazgatási-ellátási kérdései egyszerre tükrözik a két megközelítést. Egyszerre veszik figyelembe a nagyvárost és annak hatósugarát, illetve gondolkodnak a városkörnyékben, amely a hazai regionális tudományi szaknyelvben a kistérség, a járás szinonimája lett.

A „magyar modell” erőtlen korszerűsítési kísérletének tekinthetjük a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény megszületését. Az új intézmény pozitívuma, hogy nyilvánvalóvá tette a helyzet tarthatatlanságát, elfogadtatta az érintettekkel a változtatás szükségességét, és kilendítette a hazai önkormányzatiságot „nyugalmi-dermedtségi” állapotából. Létrehozása az első olyan intézkedés 1990 óta, amely rendszerszerűen, átfogó módon nyúlt a helyi feladatellátás átalakításához. Ereje ugyanakkor gyengése is, hiszen továbbra sem tesz különbséget méret, szükségletek (például az általános felzárkóztatás, az infrastruktúra-fejlesztés, az ipari vagy épített környezeti rehabilitáció vagy éppen az agglomerálódó, nagyvárosi térségi szükségletek ellátása), illetve jelleg szerint (urbánus kontra rurális térség). Adós maradt tehát a szakmailag indokolt, árnyalt megol-

* A tanulmány a Regionális operatív program 3.1.1. keretében a Helyi Observatórium (Local & Regional Monitoring Institute – LRMI) által lefolytatott, „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatás publikálásra szánt változata. A kutatásban a szerzőkön kívül részt vett: Bányai Judit, Demeter László, Dukai Réka, Füzes Tamás, Hauser Richárd, Horváth Natália, Kuncevicz Gábor, Szuchy Róbert, Szuper József, Varga István.

¹ Erről részletesen Vigvári András: A leggyengébb láncszem. In: Vigvári (2006/b).

dásokkal. Ez pedig nem magyarázható egyszerűen a kétharmados támogatottság hiánya miatt a kötelező társulás megkerülésének kényszerével, hanem sokkal inkább azzal, hogy a törvényalkotó ismételt általános érvényű megoldást keresett, és egyetlen terület(fejlesztés)i tércategóriához (LAU1) differenciálatlanul próbálta hozzáláncolni a vonalas infrastruktúrák fejlesztését, a közigazgatás és a humán szolgáltatások ellátását-szervezését.

A nemzetközi gyakorlat és az 1945 előtti hazai önkormányzati rendszer is igen differenciált és kifinomult eljárásokat, példákat tartalmaz az önkormányzás összetett jogi rendszerére, csakúgy, mint a helyi közszolgáltatások változatos (és a fejlődés miatt állandóan változó) kihívásaira, a konfliktusokat eredményesen kezelő, a méretgazdaságossági, gazdaságossági, hatékonysági és szolgáltatásszervezési szempontokra érzékeny megoldásokra. Kutatásunk a sajátos települési-térségi szegmensre vonatkozó egyedi kereteket kereste a hazai és nemzetközi szakirodalomban és az érintett kör napi gyakorlatában. Ezeknek olyan szintetizálására törekedtünk, amely közvetlenül hasznosítható megoldási, szabályozási javaslatokban ölt testet.

A NAGYVÁROSI TÉRSÉGEK PROBLÉMÁJA A SZAKIRODALOMBAN

A hazai önkormányzati rendszer

Az önkormányzati rendszer megújítását rendszerszerűen érdemes megragadni. A magyar modell korszerűsítését négy dimenzióban szükséges vizsgálni, majd az elemzések alapján megvalósítani. Az *első dimenzió* kapcsán vizsgálandók az önkormányzatok alkotmányos státusával és a közigazgatás rendszerével kapcsolatos feladatok. Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit (választott regionális, vagy „nagy megyés” 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 középszintet meg kell erősíteni. Ez történhet a mai megyék nagymegyékké történő összevonásával, a mai hivatalosan létező hét fejlesztési régió bázisán, sőt elképzelhető a „háromrégiós” modell alapján is. Hangsúlyozni kell, hogy a központi feladatok és hatáskörök decentralizálása nélkül semmilyen regionalizálásnak nincs értelme.² Vita van az önkormányzati jog gyakorlásáról. Az önkormányzathoz fűződő jogokat nem szabad összekeverni a feladatellátás értelmes léptékével. A mai többcélú kistérségi társulások bevezetésének súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, illetve térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekezett beleerőltetni. A többcélú társulásokat a területfejlesztés és bizonyos feladatok optimális szervezeti keretének, de nem az önkormányzatiság alapegységének tekintjük.

A *második dimenzió*t az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben több kérdés vethető fel. Szükséges-e és milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenci-

² A decentralizálás és a regionalizálás összefüggéseiről ld. Horváth M. (2004). (Terjedelmi okokból az irodalomjegyzéket a befejező rész után tudjuk közölni.)

ált feladat- és hatáskörtelepítés? A recentralizáció – vagyis települési szintről a régiókhoz történő átcsoportosítás – szükséges a közoktatásban és az egészségügyben. Decentralizáció a közútkezelésben, a környezetvédelemben, a vízgazdálkodásban és a helyközi tömegközlekedés bizonyos területein. Végül, de nem utolsósorban fontos kérdés, hogy a kötelező társulások jellege milyen legyen: települések meghatározott körére, vagy méretgazdaságos feladatellátásra, 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.

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 rendszerben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével.

A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer. Ezen belül a 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 alakult ki ezek révén.

Úgy gondoljuk, hogy bemutatott nemzetközi tapasztalatok komoly tanulságokkal szolgálnak a kutatás által vizsgált problémák megoldásához. Szomorúan kell megállapítanunk, hogy a nemzetközi főárammal szemben álló megoldások nemcsak az 1990-es önkormányzati törvény megoldásait, de a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos gyakorlatot is jellemzik.

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer nem követte az 1945 előtti differenciált feladatellátási rendszer hagyományait, s egyúttal lerombolta a megreformált tanácsi rendszer 1980-as években kialakult korszerű változatát. A helyhatóságok és a helyi közfeladat-ellátás integrációja és munkamegosztása helyett annak dezintegrációját, elaprózottságát állította 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, 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 megkésett újjászületése, ennek az önkormányzati rendszerrel kialakított szervesen kapcsolata, és mindebből a helyi gazdaságfejlesztés elégtelen intézményi és finansziális eszközrendszere. Ennek egy nem túl jól sikerült korrekcióját jelentette a többcélú kistérségi társulások intézményének 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, amely 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 feladatellátás optimalizációs szempontjai mellett azonban nem kevésbé jelentősek voltak az egyéb szempontok, amelyek közül legjelentősebb az egyes településeknek a különféle támogatások elnyerésére irányuló törekvése volt. Így a kialakított kistérségi besorolást már három év múlva módosították, és 150 statisztikai kistérséget alakítottak ki, majd 2003-ban, az újabb módosítást követően 168-ra növekedett a kistérségek száma, amely 2007-ben a jelenlegi 174 kistérségre módosult.

A kistérségek fogalmának viszonylag kései megjelenése azonban nem jelenti az Európai Unió LAU 1 szintű (2003-ig NUTS 4) területi egység 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 a járások megszüntetése után megmaradt a városkörnyéki igazgatás rendszere, ami 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”.³ Ehhez a hagyományhoz nyúlt vissza óvatosan, a járás megnevezést is kerülve 1996-ban a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, amely a kistérségeket az egymással határos és funkcionális kapcsolatban lévő települések térségi identitással rendelkező összességeként határozta meg. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi törvény alapján fokozatosan nyertek teret az önkéntes önkormányzati társulások; ezek az együttműködések még a konkrét céloknak megfelelő, egyedi kompromisszumokon alapuló eltérő területű társulások voltak. Középtávon ezen önkéntes társulások eltűnése prognosztizálható. Hosszabb távon a statisztikai kistérségeken alapuló, erős társadalmi háttérrel rendelkező kistérségi szint megteremtése nélkülözhetetlen kelléke lesz a hazai területfejlesztésnek.⁴

Mivel a települési önkormányzati feladatok nagyrészt függetlenek a lakosságszámtól, így azok megfelelő színvonalú és hatékony ellátására a helyhatóságok nagy része egyedül nem képes. Az „ágazati” jogszabályokból – néhány kivételtől eltekintve (például okmányirodák, építéshatóság, gyámügy) – hiányzik az önkormányzati feladatok differenciált telepítése. A hatékonyabb, jobb minőségű feladatellátás érdekében a pénzügyi szabályozórendszer útján 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.

3 Erdei (1972): 444. old.

4 Zsugyel (2007): 170. old.

A hazai kistérségi rendszer tipizálása

A kistérségi súlyponti település típusa és népsűrűsége szerint megkülönböztethetünk nagyvárosi, városi és rurális kistérséget. A nagyvárosi kistérségekről szólva különbséget teszünk a 150 ezer lakost meghaladó, a 100–150 ezer lakos közötti és az 50–100 ezer lakos közötti székhelytelepüléssel rendelkező kistérségek között. Az első kategóriába a Győri, Pécsi, Miskolci, Szegedi, Kecskeméti kistérség és Debrecen tartozik. A második csoportot a Székesfehérvári, Szombathelyi, Zalaegerszegi, Kaposvári, Nyíregyházi, Szolnoki és Budaörsi kistérség⁵ alkotja. A harmadik szegmens a Tatabányai, Veszprémi, Dunaújvárosi, Soproni, Nagykanizsai, Egri, Békéscsabai, Hódmezővásárhelyi és Salgótarjáni kistérségből áll.

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 is. A hazai szakirodalom a 10 alatti településszámú kistérséget kevéstelepüléssel rendelkező kistérségnek, míg az ennél több szereplővel működőt soktelepüléssel rendelkező kistérségnek nevezi. Magyarországon 62 kevéssé, és 106 soktelepüléssel rendelkező kistérség van. Sem a többcélú kistérségi társulások létrehozását lehetővé tevő 2004-es törvény, sem az ösztönző támogatások feltételeit meghatározó rendeletek nem tettek különbséget a kistérségek között sajátosságaik, szükségleteik, illetve az ellátandó feladataik szerint, így a nagyvárosi térségek speciális feladatköre sem jelenik meg a kistérségi társulások közszolgáltatási feladatai között. A jelenlegi rendszer nem differenciált.

A hazai és a nemzetközi szakirodalom a nagyvárosi térségekről

A kistérségi rendszer működésének tapasztalatai a nagyvárosi térségekben

A kistérségi rendszer működésére vonatkozó első működési tapasztalatokat a kistérségi modellkísérletek nyújtották. 2003. évi indítással kettő célzott meg „nagyvárosi kistérséget”. Az egyik a miskolci „nagyváros és térsége” modellprogram, a másik a „Zalaegerszeg–Gellénháza–Bak egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási modellprogram”. Miskolc esetében a területfejlesztés és térségi közszolgáltatás bővítése, Zalaegerszeg esetében az elektronikus ügyintézési funkció bővítése volt a cél. 2005-ben további megyei jogú város, Szekszárd kistérsége került a modellkísérletek közé, ahol a humán erőforrás-fejlesztési rendszer kialakítását támogatták (Dudás 2005). Miután a zalaegerszegi és a szekszárdi kísérlet speciális területet fogott át, és csak néhány önkormányzatot fedett le, témánk szempontjából a legfontosabb a miskolci modellkísérlet. Ennek tapasztalatai (Mészáros 2005) rámutattak, hogy a kistérségek érzékenysége

⁵ A 2007. január 1-ei állapot szerint a 23 megyei jogú város kistérségei közül egyedül a Budaörsi volt az, ahol nem a megyei jogú város (Érd) volt a székhelytelepülés. A fővárosi agglomeráció kiterjedtségét jelzi, hogy az összesen 10 település alkotta Budaörsi kistérség lakosság száma 140 ezres! Ezt módosította a parlament 2007. június 18-án, amikor elfogadta a 2004. évi CVII. törvény módosításával az Érdi kistérség (Érd, Diósd, Százhalombatta, Tárnok) létrehozását. Az Érdi kistérség 4 településből áll, és 94 603 fő lakja. A Budaörsi kistérség településszáma így 10-ről 6-ra, a lakosság száma 148 602-ről 53 999-re csökkent volna, de Páty község átsorolásával a településszám végül 7, a lakosság száma pedig 60 096 lett. (www.erdcen.hu, letöltve 2008. május 14.) 2007. október 26-án megtartotta alakuló ülését az Érdi Kistérség Többcélú Társulása. Testületi döntés hiányában Százhalombatta nem vett részt az ülésen.

miatt a nagyvárosi kistérségekben különösen fontos annak tudatosítása, hogy mást jelent a közfeladatok ellátásának megszervezése és azok konkrét végrehajtása. A kísérlet felhívta a figyelmet a hálózatszemlélet kialakításának szükségességére, és ezzel összefüggésben a mikrokörzetek fontosságára. Példát mutatott az együttműködés optimális szervezeti kereteinek kialakítására, arra, hogy lehetőleg konszenzus elérésére van szükség, mert a nagyváros részéről bármilyen türelmetlenség a későbbi együttműködés zavaraihoz vezet. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a nagyvárosi kistérségek esetén akkor lesz működőképes az összefogás, ha a nagyváros és környéke szövetséges lesz, a város és vidéke természetes egységének tekinti a kistérséget, amelyben mindkét fél számára előnyös szövetség alakítható ki.

Bár csak néhány év telt el az új kistérségi rendszer kialakítása óta, a megalakult többcélú kistérségi társulások tapasztalatait több vizsgálat feldolgozta. Először nagyon korán, 2005-ben, az IDEA-program keretében készült értékelés a többcélú kistérségi társulások önértékelése és a minisztériumoknál dolgozó szakemberek „ágazati” összefoglalója alapján. Sem az önértékelésekről készült összefoglaló (Bekényi et al. 2005), sem az ágazati vizsgálatok nem foglalkoztak kiemelten a „nagyvárosi” kistérségekkel.

Az oktatási feladatok kapcsán (Szentirmai 2005) felmerült, hogy a megyei jogú városok jelentős része, amely eredményesen működő intézményhálózatával önállóan is képes gazdaságosan megvalósítani feladatait, a kistérségi társulás létrehozásában nem érdekelt. E városok megszokták, hogy a környező települések „önként” válnak meg intézményeiktől, így biztosítva a nagyváros intézményeinek „gyermekutánpótlását”. A kistérségi társulások viszont nemcsak autonómiájukat féltik, hanem attól is tartanak, hogy a nagyobb települések saját céljaikra használják fel a kistérségen keresztül lehívható támogatásokat.

Feltűnik még néhány, az oktatási feladatokhoz kapcsolódó „nagyvárosi” sajátosság. Az említett tanulmány összesíti néhány megye által nyújtott információk alapján, hogy egyes kistérségekben hány mikrotérség működik. A mikrotérségek Baranyában, Bács-Kiskunban, Békésben, Hajdú-Biharban, Nógrádban, Somogyban, Tolnában és Zalában éppen nagyvárosok környezetében nem jelennek meg. A tanulmány másik érdekes részlete, amikor bemutatja, hogy a települési és a megyei feladatok kistérségi szinten történő ellátásának köre mennyire heterogén még az egymáshoz közeli kistérségek körében is. Példaként Csongrád megyét említi, ahol a szegedi társulásról megállapítja, hogy csak olyan feladatokat vállalt fel, amelyeket nem kötelező a településeknek önállóan ellátni, és amelyekre a költségvetésből további normatív támogatás igényelhető. A tanulmányban arra is utalás, hogy milyen problémákat okoz, ha a kistérségi lehatárolás nem veszi figyelembe a valós, különösen a közlekedési térkapcsolatokat, a nagyvárosokhoz való kötődést.

Az oktatási feladatokat tárgyaló íráson kívül csupán a területfejlesztési tanulmányban jelenik meg a „nagyvárosi kérdés” (Virág 2005). Eszerint „a társulásokon belül változó, hogy mennyire érvényesül a nagyobb település súlya a területi döntéshozatalban, vagy mennyire szorul ez háttérbe a nagy település szolgáltatási kínálatának sokszínűsége mellett”. Kifejezetten a nagyvárosi kistérségek jellemzőivel foglalkozik Schneider Gábor a Magyarország 2015 program keretében írt tanulmánya (Schneider 2006/a). Véleménye szerint: „A kistérségi társulás a jelenlegi formájában nem tudja kezelni a funkcionális nagyvárosi térségek összetett kapcsolatát. A budapesti agglomeráció problémájának

megoldatlansága ennek az egyik legnyilvánvalóbb példája, de a Debreceni kistérség problematikája is megoldatlan maradt. A szerző szerint a nagyvárosi „kistérségekben létrejövő társulások a közszolgáltatások meglehetősen szűk körére terjednek ki.” Problémának látja, hogy a törvény nem tett különbséget a megyei jogú városok és vonzáskörzetük, illetve a kisebb lélekszámú kistérségek feladatellátása között, jóllehet jelentős szolgáltatásbeli különbségek vannak közöttük. A kistérségi rendszer egyik legkomolyabb belső problémájának azt tartja, hogy a nagyváros a társulás keretei között végzett közszolgáltatási feladatok fejlesztésében nem érdekelt. A szerző felhívja a figyelmet arra is, hogy az adott kistérséghez tartozó települések száma jelentős szolgáltatásszervezési feladatokat vet fel. Minél magasabb a településszám, annál nehezebb a közszolgáltatások térségi ellátásának hatékony kialakítása. Szerinte a problematikát jelentős mértékben árnyalja az adott kistérségben lévő körzetek száma is. A Miskolci és a Pécsi kistérséget veszi alapul. Mindkét városi térségben jelentős (40 és 39) a települések száma, ugyanakkor a székhelytelepülés és a kistérség összlakosságának arányában jól látható különbségek mutatkoznak. Amíg a Miskolci kistérség esetén a nagyvárosi lakosság aránya 65%-os, addig a Pécsi kistérségben 86%-os. A Miskolci kistérségben 4 város és vonzáskörzet is kialakult, a Pécsi kistérségben az egyedüli város maga a székhelytelepülés. A kistérségi társulások egyre komplexebb feladatellátása tekintetében ez azt jelenti, hogy míg Miskolcon és vonzáskörzetében a közszolgáltatások és az államigazgatási feladatok többpólusúvá tehetők, a térségi feladatokra mikrotársulások kialakítása várható, addig a Pécsi kistérségben a feladatellátás teljes egészében a nagyvárosra hárul.⁶

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége számára készült összefoglaló esettanulmányok alapján összegezte a többcélú kistérségi társulások megalakulásának tapasztalatait (Kovács–Varga–Ötvös 2007). E tanulmány szerint: „Azon települések, térségek esetében, ahol például sajátos településszerkezetükből adódóan nagyobb számban, szisztematikusan léteznek ilyen társulások, együttműködések, több település számára nem világos a kormányzat célja a többcélú társulások ösztönzésével, mivel az intézmények nagy részét már eddig is közösen tartották fenn. Így ők az új rendszerben a bürokrácia további növekedését látják (Zalaegerszeg), és kevésbé a társulásban rejlő hatékonyságnövelés lehetőségét.”

A nagyvárosok és környékük területpolitikai sajátosságai és a kistérségi rendszer

Az új kistérségi rendszert megalapozó tanulmányok, a többcélú kistérségi társulásokkal foglalkozó szakértői anyagok és az ilyen társulásokról szóló törvény magyarázata három funkciót tulajdonítanak az immár törvény által lehatárolt kistérségeknek: az önkormányzati közszolgáltatási szerepkört, a területfejlesztési funkciót és a „magasabb” szaktudást igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátását. Ez azt jelenti, hogy a legtöbb szakértő és a kormány is úgy tekint a kistérségi szintre, hogy az – bár önkormányzatisággal nem rendelkezik – képes kvázi önálló közigazgatási szintként egységesíteni a több településre kiterjedő „körzeti” feladatok ellátási rendszerét. Mivel egy új köz-

⁶ Ez egyébként azt is jelzi, hogy a miskolci modellkísérlet csak részben volt képes az összes nagyváros számára hasznosítható eredményeket produkálni, mert nagyok a különbségek a „nagyvárosi” kistérségek között.

igazgatási szint létrehozása az alkotmány és a kétharmados önkormányzati törvény módosítását igényelte volna, a kistérségi feladatellátás törvényi szabályozása kompromisszumos megoldásként „ágazati” törvényekre maradt. Szorosan kapcsolódik a kistérségekhez a regionális szint bevezetésének kérdésköre.

Miután a regionális önkormányzatok megteremtését és a megyei szint önkormányzatiságának megszüntetését szintén megakadályozta, hogy nem volt mód a „minősített” törvények elfogadására, „kistestvére”, a kistérség is csak torzó maradt. Változatlanul megmaradtak a megyei feladat- és hatáskörök, megmaradt a megyei jogú városok feladatellátási kötelezettsége; a változások a települési önkormányzati rendszer – 1990-ben meghatározott – alapjait sem érintették. A változatlan önkormányzati struktúra szorításában a kistérségi rendszer egyszerre több igazgatási probléma megoldását lenne hivatott szolgálni, s teszi ezt változó sikerrel. A nagyvárosok és a „nagyvárosi kistérségek” szerepe, működése kitűnő példája annak, hogy a kistérségi rendszerrel nem lehet minden – a helyi önkormányzati struktúrával, az államigazgatással és a területfejlesztéssel kapcsolatos – problémát egyszerre kezelni.

A „nagyvárosi” kistérség mint az államigazgatás körzeti szintje. Az elmélet és a gyakorlat azt igazolta, hogy az államigazgatási feladatok közül a tömegesen előforduló, „nagyobb szakértelmet igénylő” és települési vagy körjegyzőségi szinten nem feltétlenül ellátandó feladatok megszervezését nem a kistérségi határokhoz kell igazítani. A közlekedési helyzet és az ellátandó lakosság számának függvényében kell kialakítani ezeket a „közigazgatási szolgáltatásokat”. Miután a kistérségek lakosság száma, településstruktúrája meglehetősen heterogén, elképzelhetetlen, hogy a kistérségi struktúra biztosítsa a megfelelő keretet az államigazgatás körzeti szinten megszervezendő feladatainak. A megfelelő terület egység általában kisebb, mint a kistérségi szint. Nem véletlen, hogy a jegyzőkhöz telepített államigazgatási feladatok egy részénél – már a kistérségi rendszer bevezetését megelőzően – a kistérségeknél jóval kisebb körzeteket alakítottak ki (okmányirodák, szociális igazgatás, építésügyi igazgatás). Miután ezekhez az igazgatási szolgáltatásokhoz „spill-over” hatás nem kapcsolódik (bárki igénybe veheti őket, nem csak a környező települések), a nagyvárosi agglomerációk egységes kezelése sem szükséges.

Az ágazati igazgatás körzeti szerveinek valamiféle területi összehangolása közvetlenül szintén nem a kistérségi rendszert érinti alapvetően, hanem az ágazatokat és az egész államigazgatási szervezetrendszer korszerűsítését. Az Államreform operatív programban szereplő cél, a közös közigazgatási szolgáltatóközpontok kialakítása, szintén az okmányirodákra támaszkodik. Az operatív program másik fejlesztési célja, az elektronikus ügyintézés elterjesztése pedig alapvetően enyhíti az államigazgatás területi elérésének problémáját.

Az államigazgatási feladatokkal kapcsolatban több tanulmányban megfogalmazódott: nincs szükség arra, hogy a nagyvárosokat az egyéb körzetközpontoktól eltérően kezeljék. A megyei jogú városok az államigazgatás szempontjából persze különleges helyzetben vannak. E városokban azonkívül, hogy mindegyikben működnek okmányirodák és várhatóan ügyfélszolgálati irodák is, szintén ezekbe a városokba települtek a megyei és regionális illetékességű államigazgatási szervek, illetve azok kirendeltségei.

A „nagyvárosi kistérség mint közszolgáltatási egység. A kistérség mint önálló közigazgatási szint megteremtésének szándékát, majd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló törvény megalkotását deklarált módon leginkább a hazai

szétaprózott települési önkormányzati struktúra motiválta. A kistérségi rendszer a szándékok szerint keretet biztosíthat arra, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatások megszervezését és fejlesztését egy nagyobb népességszámú terület egységben hangolják össze. Ezáltal megfelelő színvonalon elláthatók lesznek a kistélepülések önkormányzatai számára is a kötelező önkormányzati feladatok, másrészt kistérségi szinten javulhat a közszolgáltatások színvonala és hatékonysága.

Több elméleti és tapasztalatokat bemutató tanulmány is felhívta a figyelmet arra, hogy ez az alapprobléma a nagyvárosokat nem érinti. Önállóan képesek települési feladataik ellátására, méretgazdaságossági szempontoknak is jobban meg tudnak felelni. Intézményeik kihasználtságát gyakran javítja az, hogy a „szuburbán” öv településeinek lakossága is használja azokat. Amennyiben mégis szükség van feladataik ellátásának racionalizálására, önálló döntéseket szeretnének hozni. Nem igazán érdekeltek tehát abban, hogy települési szintű feladataikat az önkormányzati társulásokhoz delegálják. A másik oldalon a kistélepülések sem biztos, hogy megoldják a közszolgáltatások minőségi javításának, finanszírozásának problémáit, hiszen a nagyvárosi kistérségekben a társulások megalapítását, a vállalt feladatok körét alapvetően nem a kistélepülések szempontjai határozzák meg. A kistérségi tapasztalatokat összegző tanulmányok arra is rámutattak, hogy a működő nagyvárosi társulások többségében a támogatások eléréséhez minimálisan szükséges feladatok ellátását oldották meg kistérségi szinten. A kistérségi rendszer az önkormányzatok egyre kedvezőtlenebb finanszírozási helyzetében ugyanis lehetőséget adott többletforrások bevonására. A nagyvárosok esetén ezek a források legalább azt lehetővé tették, hogy az intézményeket, szolgáltatásokat a korábbi színvonalon tudják működtetni.

A nagyvárosok a közszolgáltatások terén is érdekeltek a kistérségi együttműködésben. Az érdekeltséget alapvetően a többlettámogatások teremtik meg. Elsősorban azonban nem azokon a területeken társulnak, amelyek a kistélepülések problémái, hanem ahol lehetőséget látnak saját bevételeik növelésére, vagy speciális szolgáltatási területeken, azért, hogy kapacitásaikat ki tudják használni. A nagyvárosok tipikus problémáját, a középszintű feladatok ellátásának finanszírozási nehézségeit az önkéntes társuláson alapuló kistérségi rendszer szintén nem képes kezelni. A környező települések nem érdekeltek abban, hogy a társulás vállaljon fel megyei feladatokat, hiszen a középszintű közszolgáltatásokat eddig is igénybe vették a nagyvárosban, természetesen azokat az intézményeket is, amelyeket a város tart fenn. Ráadásul a középszintű szolgáltatásokat nemcsak a környező települések veszik igénybe, hanem távolabbiak is, esetenként az egész megye. A kistérségi rendszer jelen formájában tehát nem alkalmas arra, hogy befogadja vagy legalábbis kezelje a nagyvárosok térségi feladatait.

Az alapfokú közszolgáltatások kistérségi szintű szervezése kapcsán már felmerülhet az a probléma is, hogy a lehatárolt kistérségek nem illeszkednek a valós térszerkezethez. Nem azt a térséget fedik le, ahol valóban mindennapos összefonódott kapcsolatok alakultak ki a nagyváros és a környező települések között. Amennyiben a kistérség nagyobb, mint a városi agglomeráció, ez a probléma esetleg megoldható mikrotérségek, alközpontok kialakításával. Amint láttuk, jócskán vannak azonban olyan nagyvárosi kistérségek, ahol nincsenek alközpontok, és a feladatellátás zömében a nagyvárosra hárul. Abban az esetben, amikor a nagyvároshoz szervesen kapcsolódó települések más kistérségbe tartoznak, e települések lakóinak esetleg nem ideális olyan kistérségi centrumhoz kapcsolódnunk, amely számukra nehezen elérhető.

A nagyvárosok, mint azt az IDEA-tanulmányok előre jelezték, nem az alapellátások megszervezése, hanem a térségi versenyképesség növelése végett érdekeltek a kistérségi együttműködésben. A térségi versenyképesség növelését szolgálhatja egy ideális funkciómegosztás a térség települései között. Érvényes lehet ez a közszolgáltatások ellátásában kialakított munkamegosztásra is. Egyes egészségügyi, szociális vagy oktatási feladatok ellátásához elképzelhető például, hogy a környező településeken jobb feltételeket lehet biztosítani. Bizonyos intézmények (sportlétesítmények, rehabilitációs egészségügyi intézmények, speciális oktatási intézmények, szociális otthonok) elhelyezésére az övezet, míg más intézmények esetén a városközpont az ideális helyszín. Az ivóvízellátás, vízgazdálkodás, környezetvédelem, természetvédelem, hulladékkezelés esetén pedig még nyilvánvalóbb a települések egymásrataltsága.

Az „agglomerációs” szintű szolgáltatásszervezés és a funkciók racionális megosztása azon nagyvárosok környékén lenne a legfontosabb, ahol viszonylag intenzív a szuburbanizáció. Ezekben a térségekben ugyanis már kicsiben megjelennek azok a problémák, amelyekkel súlyosabb változatban a budapesti agglomerációban találkozhatunk (Kovács K. 2003). Ez nemcsak a „spill-over” hatások erősödését jelenti, hanem azt is, hogy a nagyváros népességszámának csökkenése miatt a nagyvárosi intézményekben kapacitásfelesleg keletkezhet, míg a környező településeken olyan fejlesztésekre van szükség, amelyekre e települések csak fokozott erőfeszítésekkel képesek. A kistérségi szintű szolgáltatásszervezést a nagyvárosi térségekben (ugyanúgy, mint egyéb kistérségekben) jelentősen akadályozza a közlekedési infrastruktúra, illetve a tömegközlekedés fejletlensége. A tömegközlekedés területén nagyvárosi körzetekben kézenfekvő megoldásnak tűnik a városi helyi közlekedés kiterjesztése a térség településeire.

A „nagyvárosi” kistérség mint területfejlesztési egység. Mint azt a jogi szabályozás ellentmondásai kapcsán kifejtettük, a kistérségi társulások nem a területfejlesztési feladatokat látják el, hanem a településfejlesztési feladatok összehangolását. A kistérség nem önálló területfejlesztési szint, de a területfejlesztés szempontjából fontos alapegység, a nagyvárosok esetén pedig fejlesztési hatásokat kisugárzó központ lehet. A jelenleg lehatárolt kistérségek ezeket a szempontokat szinte egyáltalán nem veszik figyelembe.

A kistérség nagyon jó alapegység arra, hogy mérjük az országon belüli területi egyenlőtlenségeket, és esetleg arra is, hogy a településfejlesztési és vállalkozásfejlesztési támogatásokat a kistérségek fejlettségének függvényében differenciáljuk. Területfejlesztési szempontból azonban teljesen más célok és feladatok merülnek fel egy nagyvárosi, mint egy alapvetően rurális térségben. Szükség van a különböző típusú térségek közötti differenciálásra a területfejlesztési eszközök tekintetében is. Nagyvárosi kistérségekben ráadásul óvatosan kell bánnunk az olyan mesterségesen kialakított kistérségi határokkal, melyek elsősorban nem a területfejlesztés, hanem a szolgáltatásszervezés – sőt az *alapfokú* szolgáltatásszervezés – logikáját követik. Az a törekvés, hogy egyszerre több funkció ellátására alkalmas kistérségeket alakítsunk ki, így akár hátráltathatja is a területfejlesztési célok megvalósítását.

A kistérségi szint arra is kitűnően alkalmas lehet, hogy települések együttműködjenek, és kialakítsanak közös fejlesztési elképzeléseket. E célra azonban nem biztos, hogy a kötelezően lehatárolt kistérségi keretek a legalkalmasabbak, hanem a valóban „alulról” jövő kezdeményezések, az önkéntes társulások, amelyek az egyes kistérségi határokat, a megyehatárokat, sőt bizonyos esetekben akár az országhatárokat is átlépik. Az egyéb

területfejlesztési szereplők – a vállalkozók, társadalmi szervezetek, a civil szféra szereplői – érdemben e kereteken belül tudnak kapcsolódni a közös elképzelésekhez. A „mesterséges” határok között működő többcélú önkormányzati társulásokban, kistérségi területfejlesztési tanácsokban szinte értelmetlen e partnerek képvisellete. A köztestületeknek, érdekszövetségeknek vagy a civil szervezeteknek ugyanis nincs kistérségi szintű szervezettségük.

A települési önkormányzatoknak, vállalkozóknak, egyéb helyi szereplőknek nagy szükségük van arra, hogy fejlesztési projektjeik kidolgozásában és megfelelő végrehajtásában szakértői segítséget kapjanak. A kistérségek szintjén szükség lenne tehát egy olyan fejlesztési ügynökségre, amely ezt a segítséget megadja. Az uniós források minél jobb felhasználása érdekében e fejlesztési ügynökségek létrehozását érdemes lenne állami eszközökkel is segíteni, de a kistérségi társulások is szerepet vállalhatnának kialakításukban. Jelenleg, amikor az európai uniós regionális politika és a hazai területfejlesztési politika elkezdett nemcsak térségekben, hanem hálózatokban is gondolkodni, a nagyvárosoknak kitüntetett szerep jut a fejlesztési elképzelésekben. A kiegyensúlyozott policentrikus városhálózat kialakítását, a városi térségek fejlesztését, a város és vidék együttműködésének javítását, a regionális fejlesztésre vonatkozó koncepciók jelentős területfejlesztési erőnek tekintik. Az elképzelés megvalósítása hazai nagyvárosaink szempontjából három dolgot jelent. Egyrészt el kell érniük, hogy beilleszkedjenek a megfelelő szintű nagyvárosi hálózatokba, másrészt mint fejlesztési pólusoknak alkalmasnak kell lenniük, hogy innovációs, gazdaságfejlesztő hatást gyakoroljanak tágabb és szűkebb környezetükre, harmadrészt képesnek kell lenniük arra, hogy saját vidéki környezetükkel harmonikusan együttműködjenek.

Területfejlesztési szempontból az általunk vizsgált megyei jogú városoknak különböző szerepük lehet. A városhierarchiában elfoglalt helyük ugyanis – mint láttuk – jelentősen eltér. Az Országos területfejlesztési koncepció (OTK) szerint is az a cél, hogy néhány nagyvárosunk (Debrecen, Miskolc, Szeged Pécs, Győr, valamint funkciómegosztásban Székesfehérvár és Veszprém) úgynevezett fejlesztési pólussá váljon. E városok távlati funkciója, hogy a fejlődést közvetítsék, illetve kisugárzó erejüknel fogva generálják régió- és országhatárokat is átlépő hatóterületeik fejlődését. A többi megyei jogú város szerepe kisebb hatókörű.

Míg a régióközpontok, fejlesztéspólus-városok szempontjából a regionális, sőt nemzetközi szerep a legfontosabb, és erre kell alkalmassá tenni a teljes nagyvárosi térséget, „egyéb” hazai nagyvárosaink inkább térségük kisvárosainak dinamizálásával, illetve a harmonikus város és vidék kapcsolat kialakításával felelhetnek meg a fejlesztési elképzeléseknek. A pólusvárosoknak területfejlesztési szempontból együttműködniük tehát elsősorban szupraregionális szinten, saját makrorégiójuk külföldi nagyvárosaival és más magyar régióközpontokkal kell, nemzeti regionális szinten pedig elsősorban saját – NUTS 2 – régiójuk egyéb nagyvárosaival. Más nagyvárosoknak pedig regionális szinten saját régióközpontjukkal, szubregionális szinten meg a megye többi városával. A jelenlegi kistérségi rendszer tehát egyik nagyvárostípus esetében sem nyújt területfejlesztési szerepköreik betöltéséhez megfelelő intézményesült keretet. A fejlesztéspólus-nagyvárosok esetén az adekvát keretet a nemzetközi makroregionális együttműködés, illetve a hazai régiók (NUTS 2) területfejlesztési intézményei nyújthatják, a többi nagyváros esetén „felfelé” szintén a régió, „lefelé” pedig alapvetően a jelenlegi megyei terü-

letfejlesztési intézmények vagy esetleg más, a jelenlegi kistérségeknél jóval nagyobb terület egység térségi együttműködései. Ez az egység lehet esetleg régióhatárokon átnyúló, sőt akár országhatárokon is átnyúlhat.

A területfejlesztés szempontjából tehát az a legfontosabb, hogy legyenek olyan szervezeti keretek, amelyekben minden „várostérség” ki tudja alakítani – a megfelelő szinteken – együttműködéseit, illetve, hogy a nagyvárosi térségek megfelelő képviselőkkel rendelkezzenek a „hivatalos” területfejlesztési szinteken, befolyásolni tudják a regionális és országos, sőt európai fejlesztési döntéseket.⁷ Bár az OTK a városi központok szemszögéből fogalmazza meg⁸ a „nagyvárosi problémákat”, és a városkörnyéki településeket csak egy vonatkozásban – a városok körüli zöldgyűrű kialakításával kapcsolatban – említi, meggyőződésünk, hogy a pólusszerep megalapozásához a városoknak szükségük van a környező településekkel való szoros együttműködésre, valamint a funkciók megosztására a városi központ és az agglomerációs gyűrű között. Nem véletlen, hogy az európai városokkal foglalkozó tanulmányok egyike sem a közigazgatási határok közé szorított városokat tekinti egységnek, hanem az úgynevezett „funkcionális városi térségeket”. Területfejlesztési szempontból integrált egységnek (a tulajdonképpeni városnak) kell tekinteni a funkcionális városi körzeteket. Ki kell alakítani speciális városkörnyéki társulási formákat, és a finanszírozási rendszerben – mind negatív, mind pozitív módon – a valós városi térség települési önkormányzatainak együttműködését kell ösztönözni. A jelenlegi többcélú kistérségi társulás semmiképpen nem alkalmas arra, hogy a nagyvárosi térségek problémáit kezelje. Ezen a ponton meg kell jegyeznünk azonban, hogy nem minden megyei jogú városunk körül alakult ki ilyen szervesen összetartozó övezet. A speciális szabályozást tehát nem érdemes egységesen az összes megyei jogú városunk térségére kiterjeszteni.

Nemzetközi és hazai tanulságok a nagyvárosi térségek igazgatási problémáinak megoldására

Nemzetközi példák. A nagyvároskörnyéki igazgatás kérdéseinek meglehetősen széles körű a szakirodalma, és az Európai Unió keretén belül is kiemelten foglalkoznak ezzel a témával. Az általunk vizsgált nagyvárosi körre azonban a metropolisz-igazgatás tapasztalatai csak jelentős megszorításokkal alkalmazhatók. A magyar megyei jogú városok európai értelemben nem tekinthetők nagyvárosoknak, így a „metropolitan governance” igazgatási megoldásai rájuk nem értelmezhetők. Megyei jogú városaink esetén fel sem merülhetnek bizonyos megoldások, amelyeket a metropoliszokban alkalmaztak. Hazai nagyvárosaink – legalábbis a legnagyobbak – térségei esetén tisztán kell látnunk tehát, hogy az igazgatási megoldások „hármastérség”-nek kell megfeleljenek. Kezelnünk kell

⁷ Ennek a tanulmánynak nem feladata a hazai területfejlesztés és az uniós fejlesztések intézményrendszerének értékelése. Azt azonban érdemes megjegyezni, hogy nagyvárosaink akkor kaphatnak érdemi szerepet, ha regionális szinteken valódi területfejlesztési döntések szülehetnek. Egy centralizált struktúrában központi döntésektől függ, hogy megjelenik-e a fejlesztéspólus-szerepkörök támogatása, illetve, hogy az valóban a nagyvárosi helyi adottságokra épít-e. Jelenleg az uniós támogatások felhasználása sajnos egyáltalán nem ezt a képet mutatja. Hiába fogadta el az Országgyűlés az OTK korábbiakban idézett szövegét, a jelenlegi regionális operatív programokban a nagyvárosok ritkán, akkor is főleg mint a városrehabilitáció célterületei jelennek meg.

⁸ Sőt szerintünk a hazai szuburbanizációs folyamatok és hatásaik megítélésében túlzó.

a szuburbanizációs folyamatok hatásait, méltányolniuk a nem oly rég önkormányzatisággal rendelkező környező települések önállóságát, és segíteniük kell, hogy a nagyvárosi térségek valós fejlődési pólusokká válhassanak. A metropoliszok esetén is alkalmazott megoldások közül ezért az önkéntes, a formakötött vagy a kötelező társulási formák látszanak saját nagyvárosaink esetében alkalmazható megoldásnak.⁹

Első benyomásra a többcélú kistérségi társulás ilyen szervezet, hiszen formakötött és önkéntes. Ha azonban a települési önkormányzatok társulások kapcsolatainak nemzetközi tapasztalatait áttekintjük (Somlyódiné Pfeil 2003/a, 2006, Kovács K. 2003, Bekényi–Bércesi–Németh 2003), feltűnik, hogy a magyar többcélú kistérségi önkormányzati társuláshoz nincs hasonló. A magyar szabályozás az önkéntes társulás elvén alapul, de meghatározza a területi kereteket. Behatárolja az e társulási forma keretében ellátható feladatköröket, de nem differenciál településtípusok között. Közben lazít a területi kereteken (elég az önkormányzatok bizonyos arányának részvétele), és szabadon választhatóvá is teszi a közösen ellátható feladatköröket (mint egy alulról jövő kezdeményezés esetén). Ezek a feladatkörök szokatlan módon rendkívül heterogének, az alapfokú kötelező önkormányzati feladatokról a középfokú, önként átvállalt feladatokig, a területfejlesztéstől a belső ellenőrzésig, a szociális ellátástól a gazdaságfejlesztésig, a közművelődéstől az állat- és növényegészségügyig terjednek. A szabályozás viszont azonnal kiemeli e körből három olyan feladatkört, amelyek esetében törvényben garantálja a költségvetési támogatásokat. A társulás ezenkívül formakötött, törvény szabályozza a megállapodás tartalmi elemeit, a szervezeti formát, a döntéshozó és -végrehajtó szerveket, a döntéshozatali mechanizmust, de több esetben megállapodáson alapuló eltérésre ad lehetőséget. Ugyanezt teszi a működési költségekhez való hozzájárulás módjával kapcsolatban.¹⁰

Az európai országok gyakorlatában nem jellemző, hogy a lokális (LAU 1) statisztikai szint többcélú önkormányzati társulási formában intézményesülne. Területfejlesztési célok megvalósítása érdekében több országban előfordul, hogy ezen a szinten összefognak a települések, de azt általában konkrét programokra szabadon, vagy esetleg „felsőbb kijelölésre” teszik. Egyéb fejlesztési és működtetési feladatokra az önkormányzatok együttműködésének leggyakoribb formája Európában az úgynevezett céltársulás (Németország, Spanyolország, Franciaország, Ausztria stb.), ahol az önkormányzatok egy-egy feladatra, változó körben, változó térségi keretben társulnak.

Hazai hagyományaink. Sokan és sokféleképpen foglalták össze a hazai közigazgatástörténet kistérségi rendszert érintő tanulságait (Németh 1999, Szabó 1996, Somlyódiné Pfeil 2003, Bekényi–Bércesi–Németh 2003, Szigeti 1997, 2002, Hoffman 2005). Véleményünk szerint a végül megvalósult kistérségi rendszer hű tükrözője annak, hogy a közigazgatási szakemberek sem egységesek abban, milyen problémák megoldását szolgálja a kistérségi rendszer, és ennek megfelelően milyen történeti hagyományokra kellene támaszkodnunk, vagy milyen megoldásokat kellene elvetnünk.

A járás nyilvánvalóan elsősorban hatósági igazgatási egység volt. A vármegyerendszer idején a vármegye igazgatási szerveként azt a célt szolgálta, hogy az ügyek intézése

⁹ E ponton feltételezzük, hogy sem szándék, sem mód nincs határmódosításokra, illetve községösszevonásokra.

¹⁰ Ismervén a jogszabály megszületésének körülményeit, tudjuk, hogy valóban ilyesmi volt a szándék. Az önkéntes társulásokra alapozva hozni létre egy kvázi közigazgatási középszintet.

elérhetővé váljon az állampolgárok számára „egy napi járással”.¹¹ „A járási tanácsok megszűnése után újra a megyei tanács igazgatási körzetévé váltak, és a települési szinten nem ellátható, bonyolultabb szakigazgatási ügyek, illetve a másodfok és a községi szint (meg a termelőszövetkezetek) feletti felügyelet, ellenőrzés fő keretei maradtak. A közszolgáltatások megszervezésének területi szintjét a járás gyakorlatilag soha nem jelentette. A kistérségi rendszer szempontjából a járással való bármiféle összehasonlításnak tehát csak a kistérség igazgatási funkcióinak szempontjából lehet értelme. Azt azonban ez esetben sem felejtjük el, hogy az általunk vizsgált nagyvárosok többsége nem volt része a járási igazgatásnak, mert megyei városi jogkört kapott.

Az alapvető közszolgáltatások ellátásának és megszervezésének optimális területi kereteit a szocialista időszakban a községegyesítés és a községi közös tanácsok rendszere próbálta biztosítani (bár ez alsó szintű igazgatási körzeteket is jelentett). A III. tanácsörvény 1971-ben egyértelműen differenciálta a hatáskörök telepítését. A községi tanács alapvetően a helyi és (mikro) körzeti szükségleteket kielégítő, a nagyközségi, városi és megyei tanács pedig a település vonzáskörzetét is ellátó intézményeket hozhatott létre. A vonzáskörzeti szerepnek önmagában nem volt közigazgatás-szervezési következménye, bár – a későbbiekben bemutatandó – városkörnyéki igazgatás lehetősége megerősíthette a városok és környékük kapcsolatait. A kistérségi szint intézményesülését tehát a közszolgáltatások szervezésében nem találjuk meg. A községi struktúra szétaprózottsága miatt meglévő helyi kapacitáshiányt az alapszintű szolgáltatások tekintetében mikrotérségi szinten a községi közös tanácsoknak kellett megoldaniuk.

Területfejlesztési szempontokat elsősorban a központi beruházási döntések érvényesítették. Az 1971-ben elfogadott Országos településhálózat-fejlesztési koncepció a települések szempontjából alapozta meg a fejlesztési döntéseket. A koncepció nem vette figyelembe a közigazgatási szempontokat, bizonyos esetekben úgy jelölte ki a különböző szintű fejlesztendő központokat, hogy a települések igazgatási státusát nem tekintette. A legfontosabb területfejlesztési szint természetesen továbbra is a központi szint maradt, de a későbbiekben a megyei tanácsok részleges önállósulásával és megerősödésével a fejlesztési forrásokért való harc fő kereteit a települések számára már a megyék jelentették. A nagyvárosok ebben a „harcban” jó érdekérvényesítő képességgel rendelkeztek (Vági 1982).

A szakértők elemzéseikben sokszor valamiféle „városkörnyéki igazgatás” megalapozásának lehetőségét látják a jelenlegi kistérségi rendszerben. Érdekes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a jelenleg kialakított többcélú kistérségi társulási rendszer még esetleges megerősödése után sem ugyanazokat a funkciókat hordozza, mint akár a városkörnyéki igazgatás bevezetésére vonatkozó elméleti javaslatok, vagy a később valóban bevezetett szisztéma. Eredeti állapotában Erdei Ferenc ezt a modellt a tanyás mezővárosok térszerkezetére dolgozta ki, lényege pedig az volt, hogy a városi intézmények illetékessége kiterjedt volna a környező községekre is. Később – továbbfejlesztve elképzelését – a vármegyerendszer-ellenesség jegyében alkotta meg az úgynevezett városmegye-koncepciót. Gyakorlatilag egy új területi önkormányzati szintet alapozott volna meg,

¹¹ A járási főszolgabíró – mint a vármegye mindenesé – a közszolgáltatások nyújtásának terén is számos feladatot látott el, habár tevékenysége alapvetően hatósági felügyeleti-rendészeti volt (Hoffmann 2005).

amelyben a községi önkormányzatok a városokhoz kapcsolódnak. Ez a fogalom aztán újraéledt Bibó István munkáiban, aki – többek között a településfejlesztési koncepcióból kiindulva és annak kritikájaként – a nyolcvanas években kidolgozta a középfokú központokból kifejlődő igazgatási „városkörnyék-rendszert”. Ez a rendszer elsősorban a középfokú közszolgáltatások ellátásának optimálisnak tartott kereteit vázolta fel.

Idekapcsolódik Madarász Tibor tervezete, aki ugyan a megyei tanácsok fennmaradásával számolt, de a városi tanácsokat úgynevezett tájegységi tanácsokká kívánta fejleszteni, amelyeknek közös fenntartási feladataik mellett közös fejlesztési feladataik is lettek volna, de rendelkeztek volna bizonyos ellenőrzési, irányítási, sőt újraelosztási hatáskörökkel a városkörnyéki községek fölött. Kiss István szintén a városi térségek optimális közigazgatás-szervezési megoldásait kereste, mivel meggyőződése volt, hogy a városi agglomerációk kialakulása szükségessé teszi az igazgatási szervek együttműködését. Ő föderatív megoldások és horizontális együttműködés kombinációját javasolta, elsősorban a fejlesztési, rendezési tervek végrehajtására, továbbá városfenntartási és vonzáskörzet-igazgatási feladatokra. Kilényi Géza viszont a városkörnyéki községek és a város együttműködésére kétkamarás modellt javasolt, amely formában az egész település-együttest érintő ügyekben (például a körzeti közszolgáltatások működése és fejlesztése) a községek is képviselheték volna magukat. Ezek a felvázolt javaslatok nem egy, az egész országra kiterjedő kistérségi rendszerben gondolkodtak, hanem megoldást kívántak találni a városokat és környéküket egységben kezelő igazgatási megoldásokra.

A városkörnyéki igazgatási modellhez kapcsolódó elméleti koncepciók mellett a gyakorlatban is bevezettek egy városkörnyéki igazgatási rendszert. Először speciális megoldásként a III. tanáctörvény tette lehetővé, hogy az úgynevezett városkörnyéki községek tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatásköröket a városi végrehajtó bizottság titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják. 1984-től a járások megszüntetésével „a legtöbb járási hivatali hatáskört a városi tanács VB szakigazgatási szerveire ruházták át”, s a korábban csak lehetőségként szereplő városkörnyéki igazgatást tették általánossá. Mivel a megyei városok nem élvezték a megye jogállását, ezért a magyar közigazgatás történetében az a kivételes pillanat jött el, amikor minden város és vonzáskörzete egy közigazgatási egységet képezett.”¹² A városkörnyéki igazgatás azonban nem volt hosszú életű, és megvalósított formájában is elsősorban a hatósági, igazgatási feladatok megszervezését szolgálta. A városkörnyék ellátási, szolgáltató feladatainak összehangolására és közös fejlesztésére sokkal inkább a városkörnyéki koordinációs bizottságok nyújtottak szervezeti keretet.

A városkörnyék tehát az elméletekben vagy egy városi térségekre bevezetett speciális igazgatási megoldás volt, vagy egy területi önkormányzati középszint, amely a középfokú közszolgáltatások nyújtásának is keretet adhat (de nem az alapfokúaknak!), a bevezetett jogszabályok alapján pedig vagy speciális, vagy általános megoldásként a járást helyettesítő elsősorban igazgatási egység. Sem a szakértői javaslatokban, sem a gyakorlatban nem jelentett soha egyszerre igazgatási, közszolgáltatási és területfejlesztési funkciókat hordozó szintet, és végképp nem terjedt ki az alapfokú közszolgáltatások megszervezésére. A széttagolt, szétaprózott települési önkormányzati rendszer, illetve a valós

12 Lásd Hoffman 2005.

középszint hiánya a rendszerváltás után folyamatosan foglalkoztatta a szakembereket és az igazgatási szereplőket. Gyakran felmerültek a „városkörnyéki igazgatás”, illetve a „városmegye” koncepció bizonyos elemei. A városokra és környékükre építő igazgatási megoldásokat kereső munkák közül kiemelkedik az a kötet, amelyet a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetsége megbízása alapján a Magyar Közigazgatási Intézet kutatói, valamint vezető köztisztviselők munkáiból állítottak össze, és amely már igen korán, 1996-ban többoldalúan megvizsgálta a városokra és vonzáskörzetükre alapuló igazgatási struktúra lehetőségeit (Szabó 1996).

A kötet szerzői három modellt dolgoztak ki a problémák kezelésére: a differenciált feladattelepítésnek, a megyei szint megerősítésének és a városkörnyéki feladatellátásnak a modelljét. A városkörnyéki feladatellátást szintén három modell keretében látták megszervezhetőnek. A „városmegyének” nevezett modellben a városkörnyékek teljes egészében magukra vállalnák a középszintű önkormányzati közigazgatás funkcióit. A „városkörnyéki kötelező társulás” modelljében az Országgyűlés által létrehozott kötelező városkörnyéki társulásoknak önálló vagyona, forrásai, feladat- és hatáskörei lennének, amelyeket szintén törvény szabályoz. Politikai irányításukat a polgármesterekből álló városkörnyéki tanács látná el. A harmadik, a „városkörnyéki önkéntes társuláson” alapuló modell az összefoglaló tanulmány szerint „csakis úgy tehető életképesé, ha mögötte egy olyan jogszabályi háttér és egy olyan pénzügyi szabályozás áll, mely határozottan és erőteljesen a társulási szervezeti forma választására készíti az egy városkörnyékbe (vonzáskörzetbe) tartozó városi, illetve községi önkormányzatokat” (Szabó 1996). A kötet szerzői több oldalról elemezték a városnak és vonzáskörzetének lehetséges szervezeti kereteit, kitértek a település-földrajzi vonatkozásokra, a helyi közszolgáltatások szervezésére, az önkormányzati rendszer jellegzetességeire a város és vonzáskörzete szempontjából, illetve a gazdasági alapkérdésekre. Az összefoglaló tanulmány (Szabó 1996) konkrét szabályozási, finanszírozási javaslatokat is megfogalmazott. E javaslatok egyes elemei megjelennek a hatályos szabályozásban, más elemei teljesen ellentmondanak annak. A mi témánk szempontjából a legfontosabb, hogy e munkában sem kaptak kiemelt figyelmet a „nagyvárosok”, és a javaslatok sem differenciáltak a különböző „városi vonzáskörzetek” között.

Néhány összefoglaló gondolat

Az eddigiek alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy a nagyvárosi térségek olyan sajátosságokkal bírnak, amelyek miatt a mai kistérségi rendszer nem képes megfelelő keretet adni sem a helyi önkormányzati rendszer e térségekben jellemző ellentmondásainak kezelésére, sem e térségek területfejlesztési szerepkörének megfelelő betöltésére. Miután „nagyvárosi” kistérségeink meglehetősen heterogének, nem egyforma intenzitással érvényesülnek ezek a sajátosságok minden megyei jogú városunk esetén. A nagyvárosi térségek sajátosságainak érvényesíthetősége természetesen alapvetően összefügg a kistérségi rendszer átfogó működésével, szabályozásával. Úgy tűnik, hogy a szakértők abban is egyetértenek, hogy maga a kistérségi átfogó szabályozás is módosításra, de legalábbis javításra szorul.

A kistérségi rendszernek mindenképpen pozitívuma, hogy azokban a térségekben is elindított egy közös gondolkodást, együttműködést a város és a környező települések

között, melyekben eddig ez a spontán társulások alapján visszafogottabban jelentkezett. Ahol már korábban kialakultak az együttműködési formák, ott azonban úgy érezték a települések, hogy a kistérségi rendszer feleslegesen „bürokratizálja”, túlbonyolítja az együttműködés rendszerét. Az új kistérségi rendszer csak kismértékben segítette feloldani a korábbi „görcsöket”, a kistérségi települések félelmét önállóságuk elvesztésétől vagy a nagyváros túlsúlyától. Maguk a nagyvárosok egyre inkább felismerik, hogy területfejlesztési szerepkörük betöltéséhez, versenyképes „várostérség” kialakításához szükségük van a környező településekre is. A kistérségi rendszer által nyújtott keretek azonban számos olyan funkció összehangolását nem biztosítják, amelyre feltétlenül szükség lenne a szerves egységet képező várostérség kialakításához.

A jelenlegi kistérségi rendszer legnagyobb hibájának az látszik, hogy egyszerre kíván választ adni az önkormányzatok funkcionális teljesítőképességének hiányára, az államigazgatási feladatellátás területi rendszerének szétaprózottságára és koordinálatlanságára, a valós középszint hiányára, valamint meg akarja oldani a városi térségek egységes fejlesztését, működtetését. Nagyvárosok esetén a kistérségi funkciók bizonytalanságának ellentmondása hatványozottan jelentkezik. A nagyvárosok megyei jogú városi szerepkörükből adódóan igazgatásilag elszakadnak a környezetüktől, míg a kistérségi rendszerben épp e térség településeivel kellene többfunkciós „közigazgatási egységet” képezniük. Nem szenvednek az alapfeladatok területén a teljesítőképesség hiányától, mégis alapvetően ezekre kellene társulniuk. A jelenlegi társulási forma nem biztosítja számukra sem területfejlesztési szerepkörük kiterjesztésének lehetőségét, sem a megyei feladatok vonzáskörzeti ellátásának valamiféle kompenzációját. A környező települések pedig egyrészt óvatosak, félnek a nagyvárosi túlsúlytól, másrészt nem a nagyvárosban látják a partnert kötelező feladataik megoldásához.

A nagyvárosi kistérségek közszolgáltatási feladatainak ellátására vonatkozó interjúk értékelése

Az együttműködés feltételrendszere

Általános feltételek. Az 1997. évi területfejlesztési törvény létrejötte előtt döntően az infrastrukturális fejlesztési feladatok vezettek a települési együttműködéshez. Ebben az időszakban a létrejött társulások önkéntes jellege a közigazgatási határokon átívelő természetes együttműködésre is vezetett, amennyiben a feladat jellege indokolta. (Például Eger vonzáskörzetében a gázvezeték építésére alakult, több hullámban létrejött társulás a megyehatárokon is átívelő együttműködésre vezetett.) A Pécsi kistérségben 1990 előtt is létezett településközi együttműködés intézményfenntartási céllal, a kezdeti együttműködés során nyert kedvező tapasztalatok az 1997. évi területfejlesztési törvény alapján létrehozott települési együttműködési keretek (társulási munkaszervezetek) segítségével a közös feladatellátás kiterjesztését is eredményezte. Intézményi keretek hiányában is megvalósultak korábban együttműködések, ebben az esetben a közösen elvégzett feladatok ellátására szerződés alapján vállalkoztak a részt vevő önkormányzatok (például a Hódmezővásárhelyi kistérségben). A települések természetes vonzáskörzetéhez igazodóan főként fejlesztési koordinációra (Vásárhely és Térsége Területfejlesztési Önkormányzati Társulás), vagy speciális ágazati feladatokra alakultak meg társulások (Pécsi kistérség).

ség, oktatási, turisztikai együttműködés). A Pécsi kistérségben 2003-ban alakult kistérségi társulás 68 település részvételével az 1997. évi területfejlesztési törvény alapján. Egyes európai integrációs követelmények is önkormányzati társulások létrehozását igényelték (Szentlőrinc–Orfű, a Sapard-programhoz kapcsolódóan).

A törvényi keretek 2004. évi változása, amely a többcélú kistérségi társulások létrehozását preferálta, nem járt minden esetben a korábbi önkéntes társulási formák felszámolásával (Eger és vonzáskörzete), ami ezek kölcsönös előnyeire enged következtetni. Máshol az önkéntes társulás megszűnt, illetve feladatait a többcélú kistérségi társulás vette át (Hódmezővásárhelyi kistérség). Ebben az időszakban az együttműködési lehetőségek tovább szélesedtek, oktatási, egészségügyi, szociális, belső ellenőrzési területekre terjedtek ki. A kötelezően felvállalandó feladatokon kívül egyéb, önként vállalt feladatok ellátására is felhasználják a szervezeti kereteket (Hódmezővásárhelyi kistérség). A kistérségi munkaszervezet önkormányzati apparátusba történő integrálása racionális, de növelheti a konfliktusforrást a kistérségi székhely és a többi település között (Hódmezővásárhelyi kistérség).

Demográfiai problémák. A lakosság szám mindenütt jellemző csökkenése nem jelenti a feladatok mennyiségének általános csökkenését. A kedvező demográfiai helyzet esetenként más típusú problémákat generál. Relatív alacsony átlagéletkorú, főként romák által lakott városrészekben rohamosan növekedik a hátrányos helyzetű, ellátást igénylő gyerekek száma. A demográfiai problémák pedig nagyrészt a gyerekvállalást segítő intézményrendszer korábbi leépítésére, illetve rendelkezésre állásának hiányára vezethetők vissza (Pécsi kistérség). A nagyvárosi agglomerációs térségekben a népességszám növekedése is jellemző lehet, de ez együtt jár az agglomerációs térségen kívüli települések népességcsökkenésével (Pécsi kistérség).

Pénzügyi problémák. Általánosnak tekinthető a feladatellátásra kapott normatívák elégtelensége. A hiányt többek között az önkormányzati források terhére pótolják. Külön gond az agglomerációs szerepkört ellátó nagyvárosok alulfinanszírozottsága, amelyet tetézi a fejkvóta nélküli szolgáltatás igénybevétele (Pécsi kistérség). Az automatikus forrásbiztosítás reálértékének évek óta tartó csökkenése mellett tapasztalható a pályázati források folyamatos növekedése, ami a pénzügyi feltételek fenntarthatóságához járul hozzá.

Fejlesztési együttműködések. Az 1996 előtti időszakban a közösen lebonyolított infrastrukturális fejlesztések jelentették a települési együttműködés fő területét. 2004-től a többcélú kistérségi társulások keretében jelentős oktatási, egészségügyi, szociális fejlesztések is megvalósultak. Nehezíti az együttműködést fejlesztési területen, ha a részt vevő települések fejlesztési prioritásai lényegesen eltérnek egymástól (Hódmezővásárhelyi kistérség), bár itt is megvalósultak olyan fejlesztések, amelyek közös érdekeket szolgálnak (kerékpárút).

Általános együttműködési tapasztalatok. A többcélú kistérségi társulásokat létrehozó jogszabályi háttér a résztvevők tapasztalatai szerint nem ösztönzi megfelelően a kistérségi gondolkodásmódot. A konkrét együttműködési nehézségekről az egyes kistérségekben ellentmondásosan nyilatkoztak a résztvevők. Míg Eger kistérségében a kialakított döntési rendszer hibáját abban látják, hogy az együttműködésben részt vevők szavazati aránya független a képviselt lakosság számától, addig Hódmezővásárhely esetében a gondot épp az jelenti, hogy a lakosság szám alapján kialakított döntési rendszer privilegizált helyzet-

be hozza a kistérségi székhely nagyvárost, vétőjogot adva a döntésekben az 52%-os szavazati súllyal. A kistérségi feladatellátás a kis súllyal rendelkező települések számára átláthatatlanná teszi a pénzügyi feltételrendszert, a kiszolgáltatottság érzését erősíti, különösen a korábban teljes körű önálló feladatellátással rendelkező települések számára (Hódmezővásárhelyi kistérség).

Gondot okoz a kistelepülések önállósága, amelyet a polgármesteri beosztás főállásban történő ellátásának lehetősége is éltet. Más esetben ezt „megélhetési önkormányzatiságnak” nevezték el. Ez nemcsak az önkormányzati tisztségviselők ragaszkodását jelzi a kistelepüléseken a fizetett önkormányzati választott tisztséghez, hanem az önálló önkormányzati intézmények foglalkoztatási hatását is jelenti, ami egy kistérségi koncentráció esetén esetleg megszűnhet. Megfogalmazódott a politika kiszorításának igénye az együttműködési problémák kezeléséből (Hódmezővásárhely). Az együttműködési problémákat esetenként több évtizedes települési rivalizálás és elmergesedett személyi viszonyok is okozzák, amelyeknek helyi feloldására nincs esély, központi beavatkozás lenne szükséges.

Többen hiányolják az állami irányítás szolgáltató jellegét, 2006 óta a szakemberek távozása miatt a minisztérium nem tudja ellátni tanácsadó, orientáló szerepét. A törvényi keretek változékonysága is táplálja a bizonytalanságot (Pécsi kistérség). A kistérségi szintű feladatellátás egyes esetekben nem járna a költségek csökkenésével, hanem többelköltségeket generálna, ami miatt nem is valósul meg teljes körűen, mivel egyes települések nem csatlakoznak (Hódmezővásárhelyi kistérség – belső ellenőrzési feladatok).

A nagyvárosi kistérségek közszolgáltatásaira vonatkozó interjúk általánosítható tapasztalatai

Az 1990. évet követően megszerzett települési önkormányzatiságot az érintett települések nem kívánják feladni, ezért óvatossággal közelítenek a kistérségi feladatellátás lehetőségéhez, mivel ebben az önállóság elvesztési lehetőségének trójai falovát látják. Ezt Schneider – Vigvári (2008) tanulmánya a következőképpen fogalmazza meg: „A mai többcélú kistérségi társulások súlyos belső ellentmondása, hogy a közigazgatási, közfeladat-ellátási, település- és térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekeztek „gyömöszölni”. A többcélú társulásokat a területfejlesztés és bizonyos feladatok optimális szervezeti keretének, de nem az önkormányzatiság alapegységének tekintjük.”¹³ Ennek megfelelően nehéz helyzetben van a feladatellátás racionális kereteit kijelölni kívánó központi kormányzat, különösen, ha az illetékes minisztériumok koordináló és tanácsadó tekintélye is megingani látszik a központi államigazgatás utóbbi időkben tapasztalható leépítése során.

Meg kell találni azokat az együttműködési kereteket, amelyek a részt vevő önkormányzatok számára megfelelő biztonságot nyújtanak speciális érdekeik érvényesítésére, illetve az együttműködésből eredő előnyök és hátrányok méltányos kiegyenlítésére. Ebben valószínűleg a különböző nagyvárosi kistérségi típusok esetében eltérő megoldásokat kell találni. A természetes agglomerációs területtel rendelkező aprófalvas térség helyzete

¹³ Schneider – Vigvári 2008: 22. old.

eltér a kistérségi székhellyel rivalizáló kistelepülések együttesétől. A helyzetet csak nehezíti, ha a racionális feladatellátás pénzügyi kereteinek biztosítása a központi források szűkössége miatt lehetetlenül el. Ebben az esetben az intézmények működtetéséért felelős önkormányzatok, illetve kistérségek felelőssége a pótlólagos források biztosítása. Csekély vigasz, s általában nem napi működési feltételeket javító tény, hogy a hiányzó források egy része pályázati keretek között elérhető, ennek folyamatos figyelése és pályáztatása önálló apparátus fenntartását teszi szükségessé, ami kétségtelenül kedvezőbb feltételek között megy végbe kistérségi, mint önkormányzati keretek között. A szükséges fejlesztéseknek ma már egyedüli fedezetét jelenti a hazai és uniós pályázati forrás, esetleges alapítványi támogatás. Alkalmadtán a civil szférával való együttműködés is szükséges a feladatellátáshoz.

Az együttműködés számos akadálya ellenére is utat tör a racionális intézményi működtetés a kistérségi keretek között. Erre utal, hogy a többcélú kistérségi társulások keretében számos önként vállalt feladatot is ellátnak, bár néhol az alapfeladatok ellátása érdekében való összefogás is nehézkes. Az alapfokú oktatás, a szociális ellátás terén számos pozitív kezdeményezés bukkan fel, az infrastruktúra-üzemeltetés keretében a hálózati jellegből vagy a speciális jellegből adódóan az együttműködési kényszer adott (vízművek, tűzoltóság, katasztrófavédelem). Ezekben a területeken a megyei vagy regionális jellegű összefogás sem ütközik nehézségekbe, ami bizonyos optimizmusra ad okot a jövőt illetően. Tekintettel arra, hogy itt ugyanazok az önkormányzatok mutatnak készséget az együttműködésre, amelyek egyéb esetekben torzsalkodnak, arra lehet következtetni, hogy ésszerű indokokkal az együttműködés kiterjeszhető.

A demográfiai problémák a kistérségi ellátórendszer működtetésére nem fejtenek ki egyértelmű negatív, illetve pozitív hatást. A népesség fogyása tehermentesítheti is a kapacitásgondokkal küzdő intézményeket. A népesség előregedése ugyan kapacitásfelesleget hoz létre az oktatási rendszerben, de növeli az igényt az egészségügyi és szociális területen. A demográfiai problémák esetenként oldhatók a gyermekjóléti ellátás színvonalának emelésével. Aggasztó jel viszont, hogy a hátrányos helyzetű fiatalok körében egyre nagyobb igény mutatkozik gyógypedagógiai, nevelési tanácsadásra, növekszik a halmozottan sérült gyermekek, ellátásra szoruló fiatal felnőttek aránya, ami a nemzet demográfiai erejének csökkenése mellett az egészségi állapot romlására is visszavezethető. Ez a későbbi gazdasági fejlődés gátjának is értékelhető.

* * *

A tanulmány befejező részét következő számunkban közöljük.

Kulcsszavak: nagyváros, városkörnyék, kistérség, közigazgatás, feladatellátás, spill-over hatás.

Resume

Hungarian local government system is to be reformed. A slow, hidden change began, but the undifferentiated task responsibility of municipalities remains the base of all new constellations. The team reports on a complex approach to a small but special group of municipalities, the „big cities” or cities with county rights. The summarized paper of their report demonstrated that these cities and their interactions with their surroundings need a fully new legal and financial normative context.