



# NAGYVÁROSI TÉRSÉGEK - KISTÉRSÉGEK

## NAGYVÁROSI FUNKCIÓK - KISTÉRSÉGI SZEREPEK

(megalapozó tanulmány)



**HELYI OBSZERVATÓRIUM**  
**LRMI LOCAL & REGIONAL**  
**MONITORING INSTITUTE**

A projekt vezetője: Kovács Róbert

A kutatás vezetője: Vigvári András

Készítette: Perger Éva

2008. április 08.



## Tartalom

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | A feladat értelmezése.....  | 3  |
| 2.     | A vizsgált városi kör .....   | 5  |
| 2.1.   | A megyei jogú városok.....  | 5  |
| 2.2.   | Mi a nagyváros? Valóban nagyvárosok-e megyei jogú városaink? .....  | 8  |
| 2.2.1. | Hazai kutatások.....  | 8  |
| 2.2.2. | A külföldi gyakorlat .....  | 13 |
| 2.2.3. | Európai projektek .....   | 14 |
| 3.     | A „nagyváros és környéke”. A szuburbanizációs urbanizációs folyamatok hatása a nagyvárosok és környékük térszerkezetére ..... | 17 |
| 4.     | A településkör közigazgatási sajátosságai .....   | 24 |
| 5.     | A „nagyvárosi” kistérségek.....   | 27 |
| 5.1.   | A „nagyvárosi” kistérségek jellemzői.....   | 27 |
| 5.2.   | A „nagyvárosi” kistérségek viszonya a valós térszerkezethez .....   | 32 |
| 5.3.   | Önálló típus-e a „nagyvárosi kistérség”?.....   | 34 |
| 6.     | A kistérségekre vonatkozó szabályozás és a nagyvárosi kör .....   | 37 |
| 6.1.   | A kistérségi rendszer bevezetését előkészítő IDEA tanulmányok .....   | 37 |
| 6.2.   | A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény szabályozásának esetleges hatásai a nagyvárosi kistérségekben .....         | 38 |
| 6.3.   | Nagyvárosok és nagyvárosi kistérségek a területfejlesztési szabályozásban.....  | 41 |
| 7.     | A kistérségi rendszer működésének tapasztalatai a nagyvárosi térségekben .....  | 43 |
| 8.     | A nagyvárosok és környékük területpolitikai sajátosságai és a kistérségi rendszer .....                                       | 45 |
| 8.1.   | A „nagyvárosi” kistérség, mint az államigazgatás körzeti szintje .....  | 46 |
| 8.2.   | A „nagyvárosi kistérség”, mint közszolgáltatási egység .....  | 47 |
| 8.3.   | A „nagyvárosi” kistérség, mint területfejlesztési egység .....  | 49 |
| 9.     | Milyen tanulságok vonhatóak le a nemzetközi és a hazai történeti példákból nagyvárosi térségek igazgatási megoldásaira?.....  | 52 |
| 9.1.   | Nemzetközi példák .....   | 52 |
| 9.2.   | Hazai hagyományaink .....   | 55 |
| 10.    | Néhány összefoglaló gondolat .....  | 59 |



Jelen tanulmány „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekt elméleti megalapozását szolgálja. Különböző szakterületek a témához kapcsolódó kutatási eredményeit összefoglalva és azokat továbbgondolva tekinti át hazai nagyvárosaink és a nagyvárosok „környékének” jellemzőit, e jellemzők területpolitikai következményeit. A feldolgozott szakirodalom és a jogi háttér ismeretében feltárja, hogy a „nagyvárosi” térségek sajátosságai milyen következményekkel járnak, járhatnak a hazai kistérségi rendszer működésére. Áttekinti, és értékeli a kistérségi rendszer megalapozását szolgáló, valamint működésének eddigi tapasztalatait összegző tanulmányokat abból a szempontból, hogy azokban mennyiben, és milyen módon jelennek meg a „nagyvárosi” térségek, valamint milyen következtetéseket fogalmaznak meg ezzel kapcsolatban. Áttekinti, hogy a nemzetközi tapasztalatok, illetve a hazai közigazgatás-történet mennyiben adnak, adhatnak „mintát” hazai „nagyvárosaink” és környékük igazgatási összekapcsolására. Végül megfogalmaz néhány olyan szempontot, melyek alapján megítélhető, hogy a feltárt nagyvárosi sajátosságok szükségessé teszik-e, és ha igen milyen irányban a hazai kistérségi rendszer és szabályozás érdemi módosítását. A tanulmány csak érintőlegesen foglalkozik a finanszírozás kérdéseivel, mivel e témáról a kutatási projekt keretében külön elméleti anyag készül.

## 1. A feladat értelmezése

A kutatási projekt címe önmagában *felvet értelmezési kérdéseket*. Hogyan értelmezzük a „nagyváros” fogalmát? Mit tekintünk a „nagyváros környékének”? Mit értünk „területpolitika” fogalma alatt? Végül mit jelent esetünkben a „kistérségi rendszer”?

A fenti kérdésekre természetesen részben választ ad a pályázati kiírás, illetve maga a benyújtott pályázat. Mégis szükség van arra, hogy pontosítsuk, hogy *a jelen tanulmány miképpen értelmezi a címben megfogalmazott feladatot*.

A pályázati kiírás a „*nagyváros*”, illetve a „*nagyváros környékének*” fogalmát csak egy szempontból pontosítja. Úgy fogalmaz, hogy sajátos megoldási módokat igénylő területi egységként jelennek meg „a Budapesten kívüli nagyvárosi agglomerációk és a nagyvárosok és a hozzájuk közvetlenül kapcsolódó települések együttese”. *Budapest és agglomerációs övezete tehát nem tartozik a vizsgálandó körbe*.

A továbbiakban a kiírás a pályázóra bízta a vizsgálandó települési kör meghatározását. Bár a téma ismertetése utal arra is, hogy e „nagyvárosoknak” agglomerációja van, vagy legalábbis hozzá közvetlenül kapcsolódnak települések együttese, ez önmagában nem jelenti azt, hogy a vizsgálatot azokra a városokra kellene lefolytatni, melyek környezetében a KSH besorolása szerint kialakultak már városi agglomerációk, agglomerálódó térségek, vagy település-együttesek. Miután a kutatás célja igazgatásszervezési és területpolitikai intézkedésekre vonatkozó javaslatok kialakítása, szükségszerűen volt az a döntés, hogy a leadott (és elfogadott) *részletes kutatási projektterv a vizsgált településkört kiterjeszti a megyei jogú városok összességére*, hiszen igazgatási szempontból a megyei jogú városok azok, melyeknek speciális a helyzetük. *Ezt a „nagyvárosi” kört azonban az elméleti tanulmánynak a területpolitikai javaslatok megalapozása érdekében el kell helyeznie az európai és hazai*



**településstruktúrában.** Akár hazai, akár külföldi kutatási eredményeket akarunk ugyanis hasznosítani, ***tudnunk kell, hogy azok mennyiben értelmezhetőek az általunk vizsgált városok esetén.***

A „**nagyvárosok környéke**” kifejezést is sokan, sokféleképpen értelmezik. Az értelmezés elsősorban attól függ, hogy milyen tudományterület művelői, és milyen céllal közelítenek a kérdéshez (pl. értelmezhető, mint morfológiai egység, mint munkaerő-piaci vonzáskörzet, mint különböző szolgáltatások ellátásának körzete, mint statisztikai körzet, mint „szuburbán” települések gyűrűje, mint agglomerációs gyűrű, mint igazgatási körzet stb.). Amint a későbbiekben látni fogjuk a nemzetközi és a hazai szakirodalom is többféle megközelítést alkalmaz. Sokszor magukat a városokat sem csak közigazgatási határaikon belül értelmezi, hanem a különböző módszerrel kialakított „várostérségeket”, „városrégiókat” hasonlít össze. ***Jelen projekt a „városkörnyéket” elsősorban, mint a törvény által, hivatalosan lehatárolt kistérséget értelmezi.*** A projektterv második pillére, az adatfeldolgozás alapvetően a „hivatalosan” lehatárolt kistérségekre épít. ***Megalapozott területpolitikai javaslatokat azonban lehetetlen megfogalmazni anélkül, hogy e kereteket összehasonlítsuk a reálfolyamatok által strukturált térrel,*** hiszen a lakosság, és a gazdasági szereplők összefonódása, kapcsolatrendszere elsősorban e térben szerveződik. Az elméleti rész feladata tehát, hogy a szakirodalom feldolgozásával ***bemutassa a „reálfolyamatok” mentén szerveződő „nagyváros-környékeket”,*** az így kialakult agglomerációkat, település-együtteseket, és ***azokat a jellemző folyamatokat, melyek e térségek nagyságát, belső struktúráját alakítják, módosítják.***

A **területpolitika** értelmezésére vonatkozóan a pályázati kiírás csak sejteti a kiírók álláspontját, miután úgy fogalmaz, hogy **igazgatásszervezési és területpolitikai** intézkedésekre kér javaslatot. Álláspontom szerint azonban **a „területpolitika” egy átfogó fogalom,** mely minden ágazati, vagy szakpolitika területi hatásainak együttes kezelését jelenti.<sup>1</sup> A területpolitikai célkitűzések kialakítása, és megvalósítása szempontjából persze a területfejlesztéssel, a vidékfejlesztéssel, a területrendezéssel, a településfejlesztéssel, -rendezéssel, valamint az ország területi beosztásának kialakításával, a területi közigazgatási struktúra kialakításával, és a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos szakpolitikák a legfontosabbak. A „területpolitika” eszközrendszerébe így beletartoznak azok az igazgatásszervezési intézkedések is, melyeknek területi hatásai vannak. A pályázati dokumentációban leadott **kutatási projektterv** ebből a szempontból is leszűkítette a témát. Az adatfeldolgozás, valamint az esettanulmányok szintjén **elsősorban a közszolgáltatások térségi ellátó rendszereivel foglalkozik.** ***Az elméleti megalapozó tanulmány azonban nem mondhat le arról,*** hogy tágabb kontextusba helyezze a kérdést, és foglalkozzon **a „nagyvárosi térségek” területfejlesztési szerepével, a településfejlesztés és működtetés speciális „nagyvárosi” illetve „nagyváros-környéki” helyzetével, az egyéb közfeladatok** (pl. hatósági-igazgatási feladatok) **területi megszervezésének kérdéseivel.** Erdemes azt is átgondolni, hogy a **„kistérségi” rendszer** – tekintettel a nagyvárosok és térségük sajátosságaira - ***miképpen illeszkedik, illetve illeszthető az ország területi közigazgatási struktúrájába.***

Végül az utolsó kérdésre szintén megadja a választ a pályázati kiírás, mivel több helyen utal arra, hogy a **„kialakult kistérségi rendszeren” a többcélú kistérségi társulások, valamint a**

<sup>1</sup> Ebben a tanulmányban nem szeretnék a területpolitika fogalmának részletes értelmezésére kitérni. A fogalom értelmezési kísérletét lásd Bódi (2002), Perger (2005)

*területfejlesztési társulások kistérségi szintjének rendszerét érti. Elemezni kell, tehát a „nagyvárosi” központokkal rendelkező hivatalosan lehatárolt kistérségek sajátosságait, és különbségeit.* Mivel azonban a hivatalosan lehatárolt és intézményesült kistérségek - a jogalkotó szándékai szerint - egyszerre az önkormányzati-közszolgáltatási szerepkör, a területfejlesztési funkciók, valamint a magasabb szaktudást igénylő államigazgatási feladat és hatáskörök ellátásának keretei, feltétlenül foglalkoznunk kell azzal is, hogy *e feladatok ellátásához mennyire ésszerű kereteket nyújtanak a „nagyvárosi” térségek többcélú kistérségi társulásai.* Ehhez a kérdéshez szorosan kapcsolódik, hogy *a valós térstruktúrában milyen funkciókat töltenek be a „nagyvárosok”, illetve, hogy a valós település-együttesek hogyan viszonyulnak a „hivatalosan lehatárolt” kistérségekhez.*

## 2. A vizsgált városi kör

### 2.1. A megyei jogú városok

Jelen kutatási projekt a „nagyvárosok” meghatározására *közigazgatási szempontokat* vesz figyelembe, és *minden megyei jogú városi rangot elnyert települést e körbe sorol.*

Bár a megyei jogú városi rang elnyeréséhez eredetileg szükség volt egy meghatározott „nagyságra”, azaz 50 ezer fő feletti népességszámra, *mai megyei jogú városainkat elsősorban jogi státuszuk különbözteti meg a többi várostól.* A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szerint a megyei jogú város olyan települési önkormányzat, amely területén - megfelelő eltérésekkel - saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.

Jelenleg 23 ilyen városunk van. (ld. 1. táblázat)

1. táblázat

#### A MEGYEI JOGÚ VÁROSOK LAKÓNÉPESSÉGE

| megye                     | Száma    | Neve                  | Népessége (fő) 2007 | Népesség a 2002 évi %-ában | Népsűrűség (fő/km <sup>2</sup> ) |
|---------------------------|----------|-----------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Pest                      | 1        | <i>Érd</i>            | 62 408              | 109,1                      | 1031                             |
| <i>Közép-Magyarország</i> | <i>1</i> | -                     |                     |                            |                                  |
| Fejér                     | 2        | <i>Székesfehérvár</i> | 101 600             | 97,6                       | 595                              |
|                           |          | <i>Dunaujváros</i>    | 50 084              | 93,5                       | 951                              |
| Komárom-Esztergom         | 1        | <i>Tatabánya</i>      | 70 541              | 97,6                       | 771                              |
| Veszprém                  | 1        | <i>Veszprém</i>       | 62 023              | 100,9                      | 489                              |
| <i>Közép-Dunántúl</i>     | <i>4</i> |                       |                     |                            |                                  |
| Győr-Moson-Sopron         | 2        | <i>Győr</i>           | 128 265             | 99,2                       | 735                              |
|                           |          | <i>Sopron</i>         | 57 210              | 102,6                      | 338                              |
| Vas                       | 1        | <i>Szombathely</i>    | 79 534              | 97,2                       | 816                              |
| Zala                      | 2        | <i>Zalaegerszeg</i>   | 61 898              | 99,7                       | 620                              |
|                           |          | <i>Nagykanizsa</i>    | 50 823              | 97,1                       | 342                              |
| <i>Nyugat-Dunántúl</i>    | <i>5</i> |                       |                     |                            |                                  |
| Baranya                   | 1        | <i>Pécs</i>           | 156 649             | 98,0                       | 963                              |
| Somogy                    | 1        | <i>Kaposvár</i>       | 67 746              | 99,3                       | 596                              |

|                           |           |                         |                 |       |     |
|---------------------------|-----------|-------------------------|-----------------|-------|-----|
| Tolna                     | 1         | <i>Szekszárd</i>        | 34 174          | 95,3  | 355 |
| <i>Dél-Dunántúl</i>       | 3         |                         |                 |       |     |
| Borsod-Abaúj-Zemplén      | 1         | <i>Miskolc</i>          | 172 637         | 94,6  | 729 |
| Heves                     | 1         | <i>Eger</i>             | 56 657          | 98,2  | 614 |
| Nógrád                    | 1         | <i>Salgótarján</i>      | 39 640          | 92,8  | 407 |
| <i>Észak-Magyarország</i> | 3         |                         |                 |       |     |
| Hajdú-Bihar               | 1         | <i>Debrecen</i>         | 204 124         | 98,8  | 442 |
| Jász-Nagykun-Szolnok      | 1         | <i>Szolnok</i>          | 75 474          | 97,7  | 403 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg    | 1         | <i>Nyíregyháza</i>      | 116 298         | 99,4  | 424 |
| <i>Észak-Alföld</i>       | 3         |                         |                 |       |     |
| Bács-Kiskun               | 1         | <i>Kecskemét</i>        | 109 847         | 102,4 | 342 |
| Békés                     | 1         | <i>Békéscsaba</i>       | 65 206          | 96,8  | 336 |
| Csongrád                  | 2         | <i>Szeged</i>           | 164 883         | 100,7 | 587 |
|                           |           | <i>Hódmezővásárhely</i> | 47 485          | 97,7  | 97  |
| <i>Dél-Alföld</i>         | 4         |                         |                 |       |     |
| <b>Összesen</b>           | <b>23</b> |                         | <b>2035 196</b> |       |     |

*Forrás: Területi statisztikai évkönyv 2007*

Az ily módon meghatározott nagyvárosi kör azonban **igen heterogén. Még közigazgatási státuszuk tekintetében sem teljesen egységesek**, hiszen **18 közülük megyeszékhely** (Békéscsaba, Debrecen, Eger, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Salgótarján, Szeged, Székesfehérvár, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg), további **5 város** (Dunaújváros, Érd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron) **csupán megyei jogú város**.

A **megyei jogú városok többsége hagyományos történelmi városunk**. Viszonylag „fiatal” város Szekszárd, Békéscsaba, Salgótarján, melyek csak a XX. század elején kaptak városi rangot (1905, 1918, illetve 1922), még fiatalabb Tatabánya és Dunaújváros, melyek már a szocialista korszakban, és elsősorban az ipar fejlődésének köszönhetően váltak várossá (1947, 1951), végül e tekintetben is különleges Érd, mely csupán 1978-ban, a fővárosi agglomerációban felgyorsult növekedés eredményeképp lett város.

A jelenlegi 23 megyei jogú város közül jelenleg **8 népessége haladja meg a 100 000 főt**, további **11 népessége 50 000-100 000 fő között mozog**, **3 város** (Salgótarján, Szekszárd és Hódmezővásárhely) **népessége azonban 50 000 fő alatt van**.

A fenti különbségek **elsősorban a megyei jogú várossá nyilvánítás gyakorlatából következnek**. Az Alkotmányban foglaltaknak megfelelően a megyei jogú várossá nyilvánításról **az Országgyűlés dönt**. Az Ötv. szerint az Országgyűlés - a képviselő-testület kérelmére - az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú városokat nyilváníthatja megyei jogú várossá. **1990-ben ennek alapján nyilvánította a 82/1990 (XII. 7.) OGY határozat valamennyi – akkoriban - 50 ezer lakos feletti városunkat megyei jogú várossá**. Bár Hódmezővásárhely lakosságszáma azóta 50 ezer fő alá csökkent (Nagykanizsa és Dunaújváros mai lakosságszáma is alig haladja meg ezt az értéket), megyei jogú város maradt, hiszen **a rang „ elvesztéséről”, vagy az arról való lemondásról a jogszabályok nem rendelkeznek**. **1994-ben** újabb két város (Szekszárd, Salgótarján) került e körbe, mivel az



**Ötv. módosítás úgy rendelkezett, hogy a megyeszékhelyek népességszámuktól függetlenül megyei jogú városok.**

„Legfiatalabb” megyei jogú városunk **Érd**, mely – elsősorban népességszámára hivatkozva - többször (2001, 2003) kérelmezte megyei jogú várossá nyilvánítását. A Belügyminisztérium 2003-ban a kezdeményezést még jobban alátámasztó szakmai anyag készítésére, a hiányosságok pótlására hívta fel Érd Város képviselőtestületét. Miután a megyei jogú várossá nyilvánításnak az 50 ezer fő feletti lakosságszámon kívül csupán az a jogszabályban lefektetett feltétele, hogy a képviselő-testület a megyei jogú várossá nyilvánítást kérelmező határozatában rögzítse, hogy területén mely megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket lát el önállóan, illetve melyek vonatkozásában kezdeményezi társulás létrehozását a megyei önkormányzattal (1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról), a kiegészített kérelem sorsát elsősorban politikai megfontolások döntötték el. Az Országgyűlés végül **2005 augusztusában** – a város „jelentős fejlődésére” és Pest megye „megyei jogú város hiányára” hivatkozva – **Érdet, megyei jogú várossá nyilvánította**. Tanulságos a belügyminiszter előterjesztésének szövege, melyben úgy fogalmaz: „A megyei jogú városi cím elnyerése révén, a város megindult dinamikus fejlődését kiemelt jogok biztosíthatják, s ennek eredményeképpen **Érdből arányosan fejlődő és a lakosság igényeit kielégítő megyei jogú város válhat**”. **Érd sajátos jellemzői és helyzete** (nem városias városkép, nem teljes körű városi funkciók, kis vonzáskörzet, a budapesti agglomerációba való tartozás stb.) **révén azonban szükségszerűen lesz a kivétel elemzéseink során.**

**Magyei jogú városaink többségében a lakónépesség 2002 és 2007 között csökkent**, ráadásul az országos népességcsökkenést, és a magyar városok összességének átlagát meghaladóan. Ez alól **kivétel Érd, Veszprém, Sopron, és Szeged**, ahol a népesség növekedett, és Győr, Zalaegerszeg Kaposvár, Debrecen és Nyíregyháza, ahol a lakónépesség ugyan csökkent, de az országos átlagnál kisebb mértékben.

A városok népsűrűsége is erőteljesen szóródik. A legalacsonyabb **Hódmezővásárhelyen, ahol a népsűrűség értéke nem éri el az európai értelemben vett „urbánus” szintet.** (120 fő/km<sup>2</sup>) Magas népsűrűségű városaink a budapesti agglomerációban fekvő Érd, valamint Pécs, Miskolc és Dunaujváros.

Igen **különböző helyzetben vannak megyei jogú városaink** abból a szempontból is, hogy milyen **településszerkezetű térségben** található. A városi szerepkörök, és a szolgáltatásszervezés szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy egy város a mezővárosokkal, óriásfalvakkal jellemzett alföldi területen van (Szeged, Békéscsaba, Debrecen), vagy aprófalvas térségben (Pécs, Kaposvár, Zalaegerszeg), esetleg a budapesti agglomeráció része (Érd). A kistérségi rendszer kialakítása szempontjából az is fontos, hogy **van-e az adott város közelében másik „nagyobb”,** nem szükségszerűen megyei jogú város, és vonzáskörzeteik átfedik-e egymást. (Pl. Békéscsaba – Gyula, Békés; Tatabánya – Tata; Érd – Budaörs) Sajátos helyzetben van Hódmezővásárhely is, mivel igen közel van hozzá a sokkal nagyobb megyeszékhely, és Érd, mely Budapest agglomerációjának része. A valós térszerkezetben e városok a „nagyobb” testvér árnyékában csak korlátozott vonzáskörzeti szerepeket tölthetnek be.

Az európai határnyitás után, **határhoz közeli városaink esetén már az sem mindegy, hogy melyik határon vannak, és a határon túli területeken milyen a településszerkezet.** A Schengeni övezet országai felé, ha nincs a közelben másik nagyváros - hosszú távon - a magyar oldalon lévő városok megerősödhetnek, és vonzásközpontokká válhatnak a határon túli települések számára is (pl. Sopron, Szombathely.) Ha viszont van más nagyváros a közelben, akkor a külföldi vonzásközpont részben be is árnyékolhatja hazai nagyvárosunkat, de lehetőség is adódik, hogy európai léptékű nagyvárosi együttműködések jöjjenek létre. (pl.



Győr, Sopron, Szombathely, Pozsony, Bécs; Miskolc-Kassa; Debrecen- Nagyvárad; Szeged, Békéscsaba, Arad, Temesvár)

## 2. 2. Mi a nagyváros? Valóban nagyvárosok-e megyei jogú városaink?

Nem könnyű válaszolnunk arra a kérdésre melyek hazai nagyvárosaink. A **nagyvárosi kör meghatározására** ugyanis **számtalan módszert alkalmazhatunk**. E fejezetben a szakirodalom alapján igyekszünk összefoglalni az erre vonatkozó **hazai, és külföldi szakértői álláspontokat**, egyben **bemutatjuk, hogy a különböző szempontok alapján végzett vizsgálatok hova sorolják megyei jogú városainkat a hazai és az európai városhierarchiában**.

### 2. 2. 1. Hazai kutatások

A hazai szakirodalom **leggyakrabban** azt a megoldást választja, hogy **közigazgatási határukon belül élő népesség nagysága szerint csoportosítja városainkat**. Általában a **KSH** által is alkalmazott **kategóriákat** használják. Ez a beosztás értelemszerűen a hazai településszerkezet jellemzőihez alkalmazkodik. Népességnagyság kategóriák szerint a KSH általában hat kategóriát alkot a városok besorolására. Megkülönbözteti Budapestet, majd a több mint 100 ezer fős, az 50-100 ezer fős, a 20-50 ezer fős, az 5-20 ezer fős, és az 5 ezer fő alatti városainkat. A hazai szerzők azonban **a nagyvárosi kör megítélésében nem egységesek**, hiszen van, aki egy várost már „nagyvárosnak” tekint, ha lakosságszáma meghaladja az 50 ezer főt, van, aki csak azokat, melyeké a 100 ezer főt.<sup>2</sup> Mindenesetre, bármelyik besorolást vesszük figyelembe, **a megyei jogú városi kör nem fedi le a „nagyvárosi” csoportot**. (Szekszárd, Salgótarján és Hódmezővásárhely még az alacsonyabb határ mellett is kiesik a „nagyvárosi” körből, de Dunaújváros, Nagykanizsa, sőt Sopron és Eger is csak éppen eléri az 50 ezres határt.) Talán ezért találunk a szakirodalomban más megközelítéseket is, például Tímár Judit egy tanulmányában használja az un. **„alsó nagyváros”** kategóriát a 40 000 – 100 000 fő közötti városokra. (Tímár 2004)

A **másik gyakori megoldás**, hogy a kutatók – mint e projekt keretében is - a **közigazgatási szempontokat** veszik figyelembe. (Értelemszerűen ilyenek a közigazgatási kutatások, pl. az IDEA nagyvárosi kutatásai, de más elemzések is gyakran választják ezt a szempontot) Ez a megoldás sem mindig vezet ugyanarra az eredményre, hiszen más városi kört kapunk, ha csak a **megyeszékhelyeket** vesszük számításba, és mást, ha valamennyi **megyei jogú városunkat** „nagyvárosnak” tekintjük.

A **harmadik lehetőség** a városok kategorizálása **ellátott funkcióik, szerepköreik** alapján. Ez esetben nem csak a település lakosságszámától, vagy közigazgatási rangjától függ, hogy egy várost milyen kategóriába sorolunk, hanem attól is, hogy milyen típusú és milyen szintű központi szerepkörököt tölt be. (Egy elsősorban lakófunkciót ellátó „alvóváros” pl. nem kerülhet magas szintre a városok rangsorában, akármekkora is a benne élő lakosság száma). Ez esetben azonban általában nem találjuk meg a „nagyváros” kifejezést a város csoportok

<sup>2</sup> A megyei jogú városi cím odaítéléséhez is az eredeti tervek szerint 100 ezres lakónépesség lett volna a feltétel.



jellemzésére, mivel **a jelentősebb városok típusait inkább azzal a jelzővel illetik, amely területegységre kihatnak központi szerepköreik.** (pl. regionális központ, megyeközpont stb.)

A **legösszetettebb elemzések** nem csupán az előző szempontokat veszik figyelembe, hanem olyan **komplex mutatószámrendszert alkalmaznak** a városok kategóriába sorolásához, mely a legkülönbélebb szempontból jellemzi a városokat. Ez esetben a városok **gazdasági fejlettsége** (pl. 1 főre jutó GDP, társas vállalkozások száma, ipari termelés mérete stb.), **a városfejlődés szempontjából legfontosabb tényezők jelenléte** (pl. emberi erőforrás minősége, a város turisztikai vonzereje, stb.) szintén hozzájárul ahhoz, hogy egy város hova kerül a városok „hierarchiájában”. Az említett **statikus jellemzőket** ráadásul e vizsgálatok gyakran kiegészítik ún. **„dinamikus” mutatókkal.** (pl. növekvő, vagy csökkenő népesség; növekvő, vagy csökkenő gazdasági súly stb.).

Ha a kiválasztott városi kört e komplexebb megközelítések alapján vizsgáljuk, szintén kiderül, hogy **jelentősen különböznek hazai városhierarchiában elfoglalt helyüket, illetve hazai jelentőségüket, térségi szerepkörüket** illetően is:

- a) Beluszky Pál és Győri Róbert egy 2000-ben lefolytatott vizsgálatban a **hierarchikus városi funkciók szerint** értékelte városainkat. (Beluszky - Győri 2004). A különböző szintű városi funkciókat reprezentáló intézmények megléte alapján, „leltározási módszerrel” egy hat-fokozatú városhierarchiát állított fel. Az első a városhierarchiában természetesen Budapest. A **második csoportba** az ún. **regionális központok** kerültek, az általunk vizsgált megyei jogú városok közül Győr, Pécs, Miskolc, Debrecen, Szeged. A **harmadik kategóriát**, az ún. **megyeközpontokat** 13 városunk alkotja, ilyen Salgótarján kivételével valamennyi megyeszékhely, valamint a nem megyeszékhelyek közül Sopron. Csupán a harmadik csoportba, az ún. **középvárosok csoportjába tartozik a mai megyeszékhelyek közül Salgótarján, valamint** (Érd kivételével) **az összes nem megyeszékhely megyei jogú városunk.** A városhierarchiában elfoglalt helyük szerint – e vizsgálatok alapján – ezek a városok egy kategóriába tartoznak másik 21 városunkkal (például a már a századelőn „megyeközpont” funkciót betöltő Nagykanizsa, Sátoraljaújhely, Esztergom, Balassagyarmat, Gyula, Pápa, Baja, vagy a későbbiekben a kisvárosi körből „felemelkedettek” közül Kazincbarcika, Ajka, Hatvan, Siófok, Tata, vagy Gödöllő). A 2000-es vizsgálat szerint a mai megyei jogú városok közül **Érd ekkor** csupán csak a negyedik hierarchiaszintre **a kisvárosok** (a szerző megfogalmazása szerint „a járási székhely szintű központok”) **körébe tartozott.**

A szerzők a 2000-re vonatkozó vizsgálat eredményeit összehasonlították a korábbi 1910-re, 1965-re, illetve 1995-re vonatkozó vizsgálat eredményeivel. Az általunk vizsgált településkör szempontjából érdekes, hogy négy mai régióközpont már 1910-ben is annak számított, egyedül Miskolc emelkedett fel a „régiónközpontok” közé később, a szocialista fejlődés éveiben. A többi mai megyeszékhelyünk többsége a századelőn is „megyeközpont” jellemzőkkel bírt (közülük Kecskemét és Békéscsaba úgy, hogy nem is volt megyeszékhely), csak Tatabánya, és Salgótarján pályája emelkedett meredeken a szocialista érában. **Megyeszékhelyeink többsége tehát nagy tradíciókkal rendelkezik, fontos „kikristályosodási pont” a magyar településhálózatban.** A többi - nem megyeszékhely - megyei jogú város történelmi sorsát tekintve igen heterogén. Sopron a századelőn a városok rangsorában az 5. helyet foglalta el, majd Trianont követően, de különösen a szocialista években, az osztrák határ mentén „holtsávba” került (1950-ben megyeszékhely rangját is elvesztette), de a rendszerváltás után, mint „nyugati kapu”, újra megerősödött. Nagykanizsa hasonlóan „csúszott le” a „megyei központ” szerepkörből a

középvárosok közé, de egyelőre még nem nyerte vissza régi szerepkörét. Hódmezővásárhely mindig „középvárosnak” számított, Érd azonban a századelőn még semmiféle szerepkörrel nem rendelkezett.

Az általunk vizsgált téma szempontjából még izgalmasabb, hogy a tanulmány – 2001-es adatbázison - **a városi funkciók mennyiségi elemzését** is elvégzi. Az elemzéshez használt négy mutató közül kettő a gazdasági funkciókat jellemzi, de két mutató a közszolgáltatásokhoz kapcsolódik (járó-beteg szakellátás, és középiskolai oktatás). A négy szempont segítségével képzett elméleti értékek alapján **a központi funkciók által ellátott vidéki lakosság aránya** az összes „ellátott közül” minden régióközpont (és egyben megyeszékhely) város esetén közel 40 %. A megyeközpont, és egyben megyeszékhely városok többségében szintén - kis szóródással – 35-40 % (sőt Szekszárdon több mint 50%), de Kecskemét, Békéscsaba, Győr esetén már csak 30 % körüli, hasonlóan az ebben a vizsgálatban „megyeközpont”-nak besorolt Sopronhoz. **A „középvárosok”** azonban (beleértve a megyeszékhely Salgótarját, és a nem megyeszékhely megyei jogú városokat) **már döntően – több mint 75 %-ban - saját lakosságukat látják el.** (Érd, és Hódmezővásárhely esetén ez az érték közelíti a 100 %-ot).

b) A magyar kutatók figyelme az utóbbi években arra irányult, hogy milyen **városaink fejlődésének dinamikája, versenyképessége,** illetve **milyen fejlődési potenciálokkal rendelkeznek.**

- Beluszky Pál már idézett tanulmányát megelőzően szintén a városi funkciók szerint elemezte városaink **1990 és 1996 közötti** átalakulását. (Beluszky 1999). A vizsgálat szerint a **dinamikusan fejlődő-növekvő városok közé csak Budapest agglomerációs gyűrűjébe tartozó városok** – köztük Érd –kerültek. A megyei jogú városok közül a rendszerváltást követően **pozícióikat javítani tudták** Szeged, Debrecen, Nyíregyháza, Kecskemét, Szolnok, Székesfehérvár, Veszprém, Győr, Pécs, Szekszárd, Zalaegerszeg és Nagykanizsa. Korábbi **pozícióikat őrizték** Sopron, Szombathely, Kaposvár, Békéscsaba, Eger. **Pozícióit veszítette** Miskolc, Salgótarján, Tatabánya, és kifejezetten **hanyaglott** Hódmezővásárhely.
- Lengyel Imre és Rechnitzer János közös tanulmányukban a 90-es évek végének **dinamikus és fajlagos gazdasági mutatói alapján** a magyarországi városokat öt csoportba sorolták (Lengyel – Rechnitzer 2000). A két rangsor alapján **a megyei jogú városok négy versenyképességi alcsoportját különítették el** a szerzők:
  - **nyertesek** (pl.: Székesfehérvár, Győr, Szombathely, Dunaújváros, Veszprém, Eger),
  - **felzárkózók** (kedvező dinamikájú, de a jelenlegi sorrendben hátrébb elhelyezkedők – pl.: Debrecen, Sopron, Pécs, Nyíregyháza),
  - **leszakadók** (jelenlegi helyzetük kedvezőbb, dinamikájuk alapján gyengébb pozícióval rendelkeznek – Szeged, Szolnok, Szekszárd)
  - **vesztések** (sem dinamikájuk, sem jelenbeli pozíciójuk alapján nincsenek a rangsor első felében – Salgótarján, Tatabánya, Miskolc, Békéscsaba, Hódmezővásárhely, Kecskemét).

(Zalaegerszeg, és Nagykanizsa nehezen besorolható ebbe a rendszerbe, mert gyakorlatilag mind helyzetük, mind dinamikájuk szempontjából a középmezőnyben vannak.)

- A városok **innovációs potenciálját** elemezte Rechnitzer János (*Rechnitzer 2004*) több mutatószámcsoport értékelésével (gazdasági fejlettség; iskolázottság, menedzsment; társadalmi aktivitás; humán erőforrás; innováció megjelenése). Az általunk vizsgált megyei jogú városok közül e vizsgálat alapján csak Szeged, Pécs, és Debrecen került „**komplex szerkezetű regionális központ I.**” kategóriába, melyek a legjobb megújuló képességgel rendelkező városaink. Szintén komplex szerkezetű regionális központok Miskolc és Nyíregyháza, de gazdasági paramétereik kedvezőtlenebbek, mint az előző csoporté. **Formálódó innovációs potenciállal rendelkező, erős gazdasági alapokra épülő központokként** határozta meg a vizsgálat Győrt, Székesfehérvárt, Kecskemétet, melyeknek fejlett a gazdaságuk, de humán erőforrást, tudást jellemző mutatóikban elmaradnak az előzőektől. **Jelentős felsőoktatási-humán bázissal rendelkező központoknak** tekinthető hat város, Sopron, Szombathely, Eger, Békéscsaba, Veszprém, Kaposvár. E városokban a humán jellegű, felsőoktatáshoz kötődő elemek már adottak, kedvezőek a gazdasági és társadalmi feltételek is. Hiányosság az innovációt segítő és kiszolgáló intézményrendszer korlátozott helyi jelenléte, a megvalósult újító kezdeményezések alacsony aránya. Végül „csak” az ötödik kategóriába tartozik (Szentendrével együtt) Zalaegerszeg, Szolnok, Szekszárd, melyek a szerző álláspontja szerint **kedvező adottságokkal rendelkező térségi központok**, de már semmiképpen sem nevezhetők centrális szerepkörű településeknek az innovációs jellemzők és a felsőoktatási-kutatási adottságok szempontjából. A megyeközpontok közül Tatabánya, Salgótarján, valamint Dunaújváros, és Érde a vizsgálat eredményei szerint már csak **átmeneti helyzetű városok innovációs lehetőségekkel**, sőt Hódmezővásárhely csupán korlátozott innovációs lehetőségekkel.

Érdekes megjegyezni, hogy korábban a „A magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben” c. 2001-2003 között folytatott NKFP program kutatási beszámolójában kifejezetten a megyei jogú városi körre elvégezve a vizsgálatot a szerző Pécs, Szeged, Debrecen mellett Győrt és Miskolcot is azok közé a **tradicionális regionális központok** közé sorolta, melyek határozottan tömörítik és regionális vonatkozásban is kisugároztatják az innovációs hatásokat. (*Rechnitzer, NKFP részjelentés, 2003*) Ekkor egy csoportba - az új, **a kilencvenes években regionális központokká előlépett centrumok** közé - kerültek Székesfehérvár, Kecskemét, Nyíregyháza, Sopron, melyek szegényesebb funkciókkal rendelkeznek, mert a magas szintű tudást előállító szektorok (egyetemi bázis, kutatás-fejlesztés intézményei és személyi állománya, ezek gazdasági bázisai, stb.) nem, vagy részben épültek még ki. A **tradicionális megyeközpontok** között voltak határozottan fejlődő, funkciókban egyre nagyobb kínálatot nyújtó, s ezzel a regionális innováció alakításában egyre nagyobb szerepet vállaló központok (Kaposvár, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Eger). S végül maradtak azok a városok, ahol az **innovációt megtestesítő szellemi erőforrások, tevékenységek**, valamint intézmények (vállalkozások, felsőoktatás, közvetítő szervezetek) funkcióikban **szegényesen fordulnak elő** (pl. hagyomány nélküliek, gazdaságba nem integrálódtak, stb.), és inkább képviselik egyrészt a település megyeszékhely rangját (pl. Zalaegerszeg, Békéscsaba, Salgótarján),

másrészt hagyományos gazdasági funkcióit (Dunaújváros, Nagykanizsa, Hódmezővásárhely).

Mindkét kutatás fő megállapítása azonban, hogy *míg a 90-es évtized elején az intézményrendszerrel való ellátottság, a gazdasági potenciál jelentette a nagyvárosok csoportosításának alapját, addig az évtized végére a szellemi erőforrások, a szolgáltatások jelenléte, illetve az új technológiákat képviselő tevékenységek és szervezetek formálták, osztották meg a hálózatot.*

- Hét magyar „nagyvárosunk” (Budapest, Győr, Pécs, Székesfehérvár, Miskolc, Szeged és Debrecen)<sup>3</sup> nemzetközi kapcsolatait, *nemzetközi funkcióit* vizsgálta az a kutatás, melyet az MTA RKK Budapesti osztálya külső szakértők bevonásával végzett el 2004-ben. (Barta 2005). A vizsgálat a nemzetközi szerepkörök közül kiemelte a külföldi bevándorlás, a gazdasági kapcsolatok, a turizmus, az oktatás, a kutatás és fejlesztés, és a kultúra területét, valamint bemutatta nagyvárosaink kapcsolódását a nemzetközi közlekedéshez és távközléshez. A kutatás megállapította, hogy *Budapest és a vidéki nagyvárosok között – az egyes nemzetközi funkciókat és különösen azok együttes jelenlétét tekintve – nagyságrendi különbség alakult ki.* Nagyvárosaink között – Budapesttől eltekintve – azonban *más-más sorrend* alakult ki *a különböző „ágazati” rangsorokban* és a nagyvárosok eltérő rangsorai a városok közötti bizonyos munkamegosztásra utalnak. A *gazdaság nemzetközi munkamegosztásában* elfoglalt pozíciója elsősorban Győrt és Székesfehérvárt helyezi a vidéki rangsor élére, a sort Miskolc és Pécs zárja. Az *oktatás-kutatás, a távközlés* kategóriáihoz fűződő nemzetközi kapcsolatok erősen kötődnek az egyetemi rangsorhoz, valamint a nagyvárosi szerepkörökhöz. Ebben az esetben Szeged, Debrecen és Pécs áll a vidéki városok élén, Székesfehérvár, Győr és Miskolc kerül a sor végére. Az *idegenforgalom és a kultúra nemzetközi kapcsolatai* erősen összefüggnek a városok egyedi adottságaival, történelmi múltjával. E tekintetben Pécs, Szeged és Győr emelkedik ki a városi mezőnyből és a rangsor végén Miskolc és Székesfehérvár áll.

Az általunk vizsgált *megyei jogú városi kör tehát a hazai kutatások alapján is igen heterogén. Az egyes kutatók megközelítésétől, a használt mutatóktól, a kutatás céljától azonban erőteljesen függ, hogy melyik városunk milyen „városkategóriába” kerül besorolásra.* Az azonban még ebben a heterogén mezőnyben is *egyértelmű, hogy van néhány városunk, mely* mind nagyságát, mind ellátott funkcióit, azok komplexitását, mind fejlődési potenciáit tekintve *magasan kiemelkedik megyei jogú városaink közül.* Ilyen Szeged, Pécs és Debrecen, de - fejlődési pályáját is figyelembe véve - Miskolc és Győr is. A másik oldalon azok a megyei jogú városaink sorakoznak, melyek *szinte minden elemzésben a „rangsor” végén kullognak.* Ilyen a megyeszékhelyek közül Salgótarján, Békéscsaba, Tatabánya, Szekszárd, valamint Sopron kivételével a nem megyeszékhely városok. Jelen vizsgálatunkban *ezek a megállapítások leginkább a területfejlesztési szerepkört érintik,* de hatással van a városi önkormányzat pénzügyi helyzetére, az önként vállalt feladatok körére, a városi közszolgáltatások minőségére és körére, valamint a környék számára ellátott szolgáltatások

<sup>3</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a városok kiválasztása ez esetben egyik eddig ismertetett csoportosítást sem követte.

kiterjedtségére és típusára. Az már ennyi elemzés alapján is **egyértelműnek látszik, hogy a kistérségi rendszer esetleges módosítása esetén még a megyei jogú városok között is differenciálni kellene**, és nem biztos, hogy ugyanazokat a megoldásokat kell alkalmazni minden esetben, még akkor sem, ha csupán a kistérségi rendszer működéséről van szó.

### 2. 2. 2. A külföldi gyakorlat

Az **európai országok** különféle szempontokat alkalmaznak arra, hogy miként határozzák meg a városok, vagy városi térségek körét, azon belül pedig milyen kategóriákat alkalmaznak. Hazánkhoz hasonlóan sok európai országban használják a városok meghatározására és tipizálására azt a módszert, hogy a települések **közigazgatási határát** tekintik mérvadónak. Például **a közigazgatási határán belül élő lakosság száma szerint** lesz egy település város, illetve tartozik egy-egy városkategóriába. Az európai országok többségében azonban **más népességekategóriákat alkalmaznak**, mint nálunk, hiszen pl. gyakran külön kategóriákat kell képezniük az 500 ezer, vagy az 1 millió főt meghaladó városaiknak, vagy a többmillió metropoliszoknak. Az alsó határ is magasabb lehet, hiszen a városi rang eléréséhez sok országban eleve meghatároznak egy minimális népességszámot. (pl. Svájc, Spanyolország, Olaszország 10 ezer fő, Ausztria, Csehország 20 ezer fő, Szlovákia 5 ezer fő, Luxemburg 2 ezer fő stb.) **Általában** azonban a **20 ezer fő alatti városokat „kisvárosnak” tekintik**. (kivétel, pl. Ausztria, ahol ez a határ 45 ezer fő, Németország, ahol a „kisméretű középváros” határa 50 ezer fő). Az un. **„középvárosok”** kategóriáját legjobban a **felső határral** jellemezhetjük. Ebből a szempontból – elsősorban településszerkezet, és a települési önkormányzatok nagyságrendjének függvényében - **nagyobb a szóródás az egyes országok között**. (Görögországban 250 ezer fő, Lengyelországban, Spanyolországban 200 ezer fő, Németországban 100 ezer fő, míg Franciaországban 50 ezer fő a felső határ). Az **e felső határt meghaladó városok** tehát a **„nagyvárosok”** (magyar megyei jogú városaink többsége tehát Franciaországban nagyváros lenne, Németországban már csak nyolc városunk esne ebbe a kategóriába, míg a többi említett országban csak egy, illetve Görögországban egy sem). Egyes esetekben – mint nálunk is – a népességszám alapján történő besorolást kombinálják azzal, hogy **figyelembe veszik** a település által ellátott **központi funkciókat** is (Németország, Finnország, Olaszország). Van több olyan ország, ahol függetlenül népességszámuktól, **adminisztratív státuszuk** alapján is besorolnak településeket. (pl. Ausztria, Németország, Olaszország, Lengyelország), vagy egyszerűen **„történelmi” rangjuk miatt** maradnak egyes települések bizonyos településkategóriákban (pl. Németország, Lengyelország).

Nagyon sok országban **használnak** azonban a városok lehatárolására **adminisztratív határoktól független városi tércategóriákat**. Egyes országokban - a közigazgatási megközelítés mellett (Ausztria, Lengyelország, Spanyolország), vagy helyett (pl. Írország, Svédország, Anglia) - **morfológiai szempontból határolnak le egybefüggő városi térségeket**. (pl. az épületek egymástól való távolsága, és a folyamatosan beépített területen élő népesség száma, vagy a népsűrűség alapján). Az ily módon kialakított **morfológiai határokhoz esetenként az adminisztratív határokat is igazíthatják** (pl. balti államok). A másik gyakran alkalmazott módszer a **funkcionális megközelítés**. Ez esetben – általában több mutató felhasználásával (pl. lakosság szám, munkahelyek száma, központba ingázók aránya, esetleg diákingázás, ingatlanpiac stb.) - **lehatárolják a városi mag körül kialakuló, un. funkcionális városi térségeket, és azon belül az egyes gyűrűket**. (városmag, belső gyűrű, külső gyűrű). **Van ország, ahol ezek a térségek hivatalos adminisztratív egységek is** (pl. Franciaország,



Belgium), van ahol csupán statisztikai, tervezési, vagy tudományos célokat szolgálnak (pl. Nagy-Britannia, Írország, Spanyolország, Németország, Lengyelország, egyes olasz régiók). A funkcionális városi térségek mellett (Belgium, Franciaország, Olaszország), vagy helyett (Finnország, Norvégia, Svédország) sok országban határolnak le un. **városi munkaerő-piaci térségeket** is.

**Az európai országok gyakorlatából két következtetést** vonhatunk le. Egyrészt, hogy, saját településszerkezetük függvényében **nem mindig a közigazgatási határok mentén tipizálják** településeiket, sőt az is **előfordul, hogy a közigazgatási határokat igazítják a más módon (morfológiai, vagy funkcionális alapon) meghatározott városi térségekhez**. Ha mégis a hagyományos „városfogalmat” használják, akkor is gyakran meghatároznak más szempontból lehatárolt várostérségeket. A közigazgatási határokon belül értelmezett városok, vagy az egyéb módon kialakított városi térségek besorolásához – **településszerkezetük függvényében** – igen gyakran **különböző kategóriákat alkotnak**. Különösen igaz ez a „nagyvárosi” körre.

### 2. 2. 3. Európai projektek

Miután az EU-ban az utóbbi években - a policentrikus városfejlesztés, mint területfejlesztési célkitűzés - kapcsán, egyre jobban előtérbe kerültek a városi térségek, egyre több olyan nemzetközi projekt fut, és olyan tanulmány készül, mely az európai városhálózatot és annak fejlesztési lehetőségeit elemzi. Ezek keretében igen gyakran sor kerül **a városok európai szintű összehasonlító vizsgálatára, besorolására, kategorizálására**. Felismervén az adminisztratív határok viszonylagosságát, **ezek a munkák általában nem a közigazgatási határokon belüli városokkal foglalkoznak**, hanem – a céloktól függően – a **morfológiai szempontból lehatárolt városi terekkel** (területrendezés, tájkarakterek megőrzés, környezeti fenntarthatóság stb.), vagy a **funkcionális értelemben vett városi terekkel** (területfejlesztés, városfejlesztés). **A „nagyváros” megnevezést ezek a projektek szintén nem használják**. Funkcionális kategóriák alkotása során ugyanis **azt a térségi szintet jelölik meg a városok besorolásakor, amelyben szerepköre, jelentősége értelmezhető**. (világ, Európa, európai nagyrégiók, országok, országokon belüli régiók, stb).

Európai szinten az un. **funkcionális városi térségek** (Functional Urban Areas)<sup>4</sup> besorolását végezte el 2003-2004-ben az un. **ESPON 1.1.1. projekt**<sup>5</sup>, mely a városi térségek európai súlyát, szerepét hét szempont szerint vizsgálta (népességszám; közlekedési helyzet; turizmus; ipari termelés; tudás, melyet a felsőfokú képzésben résztvevők számával mértek; döntéshozó központ szerep a magánszférában; közigazgatási szerepkör). A legmagasabb pontszámot elért 76 térség került az un. **MEGA** (Metropolitan European Growth Area, azaz Európai Metropolisz Növekedési Központ) kategóriába. Magyarországon ezt a szintet egyedül **Budapest** képviseli.<sup>6</sup> A következő csoportba az **európai szinten „mezőregió”, vagy országos**

<sup>4</sup> Európai szinten több mint 1500 un. funkcionális városi térséget határoltak le.

<sup>5</sup> A projekt magyar résztvevője a VÁTI volt.

<sup>6</sup> Budapest is csak a kevésbé jelentős un. „potenciális „MEGA” szintű besorolást kapott, melyet megelőznek a globális központok (London és Párizs), az európai „motor”-városok, mint pl. München, Brüsszel, Róma, Berlin, Barcelona, vagy Bécs, az „erős” MEGA városok, mint pl. Helsinki, Athén, Dublin, vagy Torino. A mi kategóriánkba tartozik pl. Antwerpen, Lisszabon, Nápoly, Glasgow, a közép-európai városok közül Prága és Varsó. Az utánunk következő „gyenge MEGA” kategóriába tartozik Ljubljana, Pozsony, Szófia, Vilnius, vagy



*szerepkörű városok* kerültek. *Hazai városaink* elsősorban azért *nem szerepelnek ebben a kategóriában*, mert a népességszám alsó határa 250 ezer fő volt, melyet még csak meg sem közelítettek. *Az általunk vizsgált megyei jogú városok* általában a következő, un. *regionális szerepkörű*<sup>7</sup>, *jelentőségű városok körébe tartoznak*. (Sopron és Nagykanizsa is!). *Kivételt képez* a megyeszékhelyek közül *Salgótarján és Szekszárd*, valamint *Hódmezővásárhely*. Ez utóbbi városok az un. „*helyi jelentőségű*”<sup>8</sup> városok csoportjába kerültek, mivel nem csupán a lakosságszám alsó határértékét nem érték el, de más mutatókban is a kívánt szint alatt maradtak. (*Érd* értelemszerűen nem is szerepelhetett ebben a felosztásban, mivel nem önálló munkaerő-piaci vonzasközpont)

Megyei jogú városaink európai városhierarchiában elfoglalt helyét legfrissebben az un. *RePUS projekt* keretén belül határozták meg, mely az Európai Unió által támogatott Interreg III/B program keretében futott, és a *Közép-és Kelet Európai városhálózat* speciális jellegzetességeit, problémáit, valamint ezek várospolitikai következményeit vizsgálta.<sup>9</sup> A vizsgálatban - egy komplex mutató<sup>10</sup> - segítségével a városokat és a hozzájuk tartozó „helyi munkaerő-piaci térségeket”<sup>11</sup> az európai városhierarchiában elfoglalt helyük szerint egy hatfokozatú skálán helyezték el. Az *első fokozat az összeurópai léptékben jelentős metropolisz térségek szintje*, ahova a magyar városok közül értelemszerűen csak *Budapest és térsége* tartozik. A *második fokozat* az un. *transz-regionális* (európai „nagyregió”), vagy *országos szerepkörű városi térségek* szintje, amelybe *nem került magyar város*. (A Cseh Köztársaság, illetve Szlovénia területén sincs ilyen). A *harmadik kategóriát a nemzeti szinten regionális szerepkörű városok* térségei alkotják, melyeket további két „alkategóriára” bontottak. A REG. 2. kategória a nagyobb regionális központokat fedi le, míg a REG. 1. kategória a kisebb léptékű „régiók” (európai besorolás szerint pl. a NUTS 3 szint) központjait. A RePUS elemzése szerint, Magyarországon *nyolc „REG. 2.” kategóriájú várostérség van* Debrecen, Szeged, Miskolc, Győr, Székesfehérvár, Veszprém, Eger és Pécs. *A többi megyeközpont megyei jogú városunk, valamint Sopron, Dunaújváros a REG. 1. kategóriába került*. Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, illetve az önálló munkaerő-piaci központot nem képező Érd e kutatás szerint is csak „*lokális*” *jelentőségű város*. A kutatás kitér a REG 1 városok - 1991-2004 - közötti fejlődési dinamikájának értékelésére is. Viszonylagos súlyát mind népesség, mind GDP arányosan növeli Győr és Debrecen, csak GDP arányosan Eger, Pécs, csak népességarányosan Székesfehérvár. Kis mértékben visszaesik mindkét mutató alapján Miskolc, csak GDP arányosan Szeged, Székesfehérvár, Veszprém.

---

Bukarest, pl. Sevilla, Portó, Gdansk, vagy Temesvár társaságában. Magyarországon, mint azt fentebb említettük ilyen gyenge MEGA város sincs.

<sup>7</sup> A „regionális” kifejezést ez esetben nem a Magyarországon megszokott módon, a NUTS2 szintre kell érteni. Az európai statisztikai besorolásban az egyes tagországok szintjén ugyanis három regionális szint van a NUTS1, a NUTS2, és a NUTS3 szint.

<sup>8</sup> Az európai statisztikai osztályozási rendszerben a LAU1 szint is „helyi”, azaz lokális szint.

<sup>9</sup> A projekt Ausztria, Olaszország, Szlovénia, Csehország, Lengyelország részvételével 2005 és 2007 között zajlott. A magyar résztvevő partner a VÁTI.

<sup>10</sup> A komplex mutatót több - demográfiai, a GDP-re, a humántőke jelenlétére, a tudás jelenlétére, az elérhetőségre, az intézményrendszerre, és a döntéshozói szintekre vonatkozó - adat alapján képezték.

<sup>11</sup> A „helyi munkaerő-piaci térségek” ekkor új módszerrel kerültek lehatárolásra. A VÁTI ekkor Magyarországon 139 ilyen térséget határolt el.



Részben függetlenül a városhierarchiában elfoglalt helyüktől, a **legnagyobb városi térségekre** a nemzetközi szlogen külön elnevezést alkalmaz, ezek az ún. „**metropoliszok**” (amely szót magyarra gyakran szintén nagyvárosnak fordítunk). A metropolisz térségek speciális jellemzőivel, folyamataival, problémáival, beleértve a városfejlesztés, és igazgatás kérdéseit, évek óta számtalan nemzetközi kutatás foglalkozott, és ezeknek a nagyvárosoknak az Európai Unión belül kialakult együttműködő hálózata is működik (METREX). **Ezek** azonban valóban nagy, legalább **millió nagyságrendű városi térségek**, melyek közé a magyar viszonylatban **csak Budapest és agglomerációja tartozik**.

Mind az ESPON, mind a METREX (az ún. „PolyMETREXplus” projekt keretén belül) tovább vizsgálta az európai városhálózatot, és a „**MEGA**” **városok kibővítési lehetőségeit**. Javaslatokat is tettek az esetlegesen figyelembe vehető városokra, de **ezek között magyar város nem szerepel**.

Az utóbbi években – szintén a policentrikus városfejlesztés és a város-vidék kapcsolatrendszer erősítése érdekében – **az európai figyelem kezdett a nem metropolisz európai városok felé fordulni**. Az Európai Területi Tervezés Megfigyelő Hálózata (ESPON) keretében 2006 augusztusában fejeződött be egy olyan kutatás, mely kifejezetten az **európai kis- és középvárosokra** fókuszált. (**SMESTO projekt**).<sup>12</sup> Ez a munka arra utal, hogy **nem elég a kis és középvárosok meghatározásához az a tény, hogy azok nem „metropoliszok”,** azaz nem millió nagyvárosok. Konkrétan azonban nem sorolja be az európai városokat. Azt mondja, hogy **európai szinten a besorolás a folyamatosan beépített város népességszáma, a térszerkezetre gyakorolt hatása, és a környező funkcionális gyűrű népességszáma alapján határozható meg**. Kisebb népességű város is lehet nem „kis és középváros” (azaz talán „nagyváros”), ha „társzervező” ereje elég nagy területre terjed ki. Ha megkísérelnénk besorolni, hazai „nagyvárosainkat” többségük nagy valószínűséggel az így értelmezett európai „kis és középvárosok” városkategóriájába tartozna, hiszen a kutatás zárótanulmányában ábrázolt koordinátarendszerben az 50-100 ezer fős városok zöme ebbe a kategóriába esik. Regionális központjaink megerősítésével, esetleg nemzetközi funkcióik kiterjesztésével azonban néhány nagyobb városunk „kinőheti” ezt a kategóriát. **A nem metropolisz**, de nem is az így értelmezett „kis és középváros” kategóriába tartozó városokra, azaz az esetleg **„nagyváros”-nak nevezhető városokra vonatkozóan, azonban speciális kutatást az európai projektekből még nem indítottak**.

Az európai projektekből lefolytatott vizsgálatok tapasztalatai csak megerősítenek bennünket abban, hogy **megyei jogú városaink – európai értelemben nem tartoznak a „nagyvárosok”, azaz az európai „nagyrégiós” jelentőségű városok közé. Európai léptékben is elmondhatjuk, azonban, hogy e városi kör mégiscsak igen heterogén**. Vannak közöttük olyan városok, melyeknek esélye van valódi regionális szerepkörű várossá válni, és a nemzetközi munkamegosztásba bekapcsolódni, míg vannak, melyek jelentősége várhatóan csak „kisregió” (NUTS 3 szintű), vagy egyszerűen csak „lokális” jelentőségű (LAU1 szint). Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy **különös figyelmet kell szentelnünk a reálfolyamatok által meghatározott várostérségeknek (funkcionális városi tereknek), ha másért nem, hát azért, mert ezek az uniós elemzések és fejlesztések célterületei**.

<sup>12</sup> A magyar résztvevő az MTA RKK volt.



Akár az egyes országok gyakorlatát, akár a nemzetközi projektek tapasztalatait nézzük a legfontosabb tanulság, hogy ha **bármilyen nemzetközi példát, vagy külföldi tapasztalatot akarunk felhasználni, gondosan ügyeljünk arra, hogy az melyik városi körre, és milyen városi térségekre vonatkozik**. Ne egyszerűen a magyar nyelvű fordításra támaszkodjunk. Ne tegyünk egyenlőségjelet, pl. a metropoliszok és a „nagyvárosok” között, és ne próbáljuk a metropolisz térségek igazgatásszervezési megoldásait alkalmazni a mi „nagyvárosaink” esetén. Bátran támaszkodjunk azonban a nyugati „középvárosok” tapasztalataira. Vegyük figyelembe, hogy mely nagyvárosaink esélyesek nemzetközi szerepkörre, ezért – legalábbis területfejlesztési szempontból - **nyilvánvalóan külön kell kezelnünk a kiemelkedő „regionális” központ városainkat**. Végül, pedig **fogadjuk el, hogy egyes megyei jogú városaink** – a policentrikus városfejlesztés elve alapján szintén igen fontos – **„kis és középváros” kategóriába tartoznak**. Szerepük pedig vagy „kisrégiós”, azaz magyar viszonyok között megyei, vagy esetleg éppen csak „lokális”, ha ez a lokális szint éppen a LAU1 szint is, azaz a „kistérség”.

### 3. A „nagyváros és környéke”. A szuburbanizációs urbanizációs folyamatok hatása a nagyvárosok és környékük térszerkezetére

Mint az a nemzetközi példákban is kiderül a városvizsgálatok általában nem korlátozódnak a nagyváros közigazgatási határán belüli mutatókra, folyamatokra, hanem figyelembe veszik azt a tényt, hogy a mai nagyvárosok – attól függően, hogy az urbanizációs fejlődés milyen szakaszában vannak – központjai egy kisebb, vagy nagyobb - a városhoz szorosan kapcsolódó településekből álló - várostérségnek, sőt gyakran fizikailag is összenőnek más településekkel.<sup>13</sup> Ezek a kapcsolatok lehetnek igen szorosak, többirányúak, és sokoldalúak, ez esetben nagyvárosi agglomerációkról beszélhetünk. Magyarországon is igaz ez a jelenség, bár az ország méretének, és az urbanizációs fejlődés megkésetttségének köszönhetően még visszafogottabban. A KSH 2003 évi lehatárolása szerint (Kovács –Tóth 2003) egyelőre **csak három megyei jogú városunk (Győr, Pécs, Miskolc) környezetében fejlődött ki teljes agglomeráció**.<sup>14</sup> További **három „nagyvárosunk”** (Eger, Szombathely, Zalaegerszeg) tekinthető egy **agglomerálódó térség**, míg **többi megyeszékhelyünk, valamint Sopron** egy formálódó agglomeráció, azaz KSH terminológia szerint egy **„település-együttes”** központjának. Többi megyei jogú városunk vagy egy **másik város agglomerációjának része** (Érd), vagy - a KSH 2003-as értékelése szerint - még (vagy már) **nem határolható le egyértelműen körülötte szervesen összefonódó település-együttes** (Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Dunaújváros).<sup>15</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a 2000-es népszámlálási adatok feldolgozása előtt, 1996-2003 között a salgótarjáni térség még agglomerálódó térségnek számított, az egri és a zalaegerszegi pedig csak település-együttesnek.

<sup>13</sup> Kialakulhatnak több hasonló méretű város és környékének összefonódásából is települési agglomerációk, ilyenkor nem egyetlen központi város van. Magyarországon is lehatároltak ilyen „agglomerálódó térséget” a Balaton környékén. Ebbe a térségbe azonban egyetlen megyei jogú városunk sem tartozik.

<sup>14</sup> Egyes kutatók véleménye szerint még ezekben az esetekben sem beszélhetünk igazi kifejlett nagyvárosi agglomerációkról, mert ilyennek csupán a budapesti agglomeráció tekinthető.

<sup>15</sup> Dunaújváros térségéről, mint település-együttesről a KSH 1996-ig közölt adatokat, majd egy felülvizsgálat következtében ezt a település-együttest törölték.



A lehatárolás módszertani kérdéseire e tanulmányban nem kívánunk hozzászólni. Fontos azonban megjegyezni, hogy bár az **agglomerációkról, település-együttesekről a KSH gyűjti és közli az adatokat**, ritka az olyan átfogó tudományos feldolgozás, mely „nagyvárosainkat” agglomerációjukkal együtt értelmezné, tipizálná, vagy ilyen formában alakítana ki valamilyen „rangsort” közöttük. Amint a korábbiakban láttuk a hazai szakértők még a nemzetközi összehasonlító vizsgálatokban sem ezekkel a nagyvárosi térségekkel dolgoztak. **Ezeket az adatokat a kutatók leggyakrabban az egyes nagyvárosi térségek belső struktúrájának, és belső folyamatainak elemzésekor hasznosítják.**

Üdítő kivétel Lócsey Hajnalka „Vidéki városi agglomerációk fejlődési pályája” című tanulmánya (Lócsey 2004), amely a jövedelmek, a helyi adózás és a foglalkoztatás jelzőszámai tükrében, 1990-2001 távlatában hasonlítja össze, csoportosítja, tipizálja a KSH által kialakított „agglomerációkat”, település-együtteseket. A tanulmány egyik legfontosabb megállapítása, hogy **míg a 90-es évek elején általában távolodott egymástól a központ és annak vonzáskörzete, 1994 után mindhárom jelzőszám a közeledést mutatja.** A központi város és a környező agglomerációs települések a munkaerőpiac tekintetében egyértelműen összefonódnak. A vizsgálat bemutatta, hogy a centrumok valóban a magyar térszerkezet formáló tényezők közé tartoznak. Egy közeli centrum vagy úgy fejlesztő hatású, hogy magához szívja a környező településeket, és elérhető távolságban több és jobb lehetőséget, munkahelyeket és szolgáltatásokat biztosít, vagy úgy, hogy saját energiáját kisugározza környezetére, így a vonzott települések saját, helyi erőforrásaikat, belső potenciáljukat is felhasználva képesek fejlődni. **Az agglomerációk egyre jobban kiemelkednek környezetükből**, míg belső tagoltságuk a 90-es évek második felétől csökken. A tanulmány az agglomerációk szintjén is bizonyította az országon belül más területi szinten (pl. regionális, megyei, kistérségi) korábban már kimutatott különbségek meglétét. A legjobb helyzetben lévő agglomerációk – a győri, veszprémi, székesfehérvári és szombathelyi agglomeráció - kivétel nélkül az ország dinamikus háromszögében, a Dunántúl északnyugati részén helyezkednek el. A legrosszabb helyzetben lévő település-együttesek – a salgótarjáni, békéscsabai, nyíregyházi és debreceni - kivétel nélkül a keleti országrészben. A kutatás összességében azt igazolta, hogy **az agglomerációk pozitív minőséget képviselnek, nem csak mennyiségi koncentrációt.**

**Témánk szempontjából** a nagyvárosi térségek térszerkezetének átalakulása kapcsán **a legfontosabb kérdés, hogy mennyire jelent meg ezekben a „vidéki”, azaz nem budapesti, agglomerációkban a szuburbanizáció jelensége**, hiszen a szuburbanizációs folyamatok felerősödése jelentős hatással van a térségben található települési önkormányzatok feladatainak eloszlására, kiadásai és forrásai szerkezetére. A következőkben ezért megkísérlem összefoglalni a hazai szuburbanizációs kutatások „vidéki” nagyvárosi térségekre vonatkozó megállapításait.

A szuburbanizációs folyamatok kutatása a 90-es évek második felében erősödött fel Magyarországon. **Kezdetben a szakirodalom döntő része a fővárossal és környékével foglalkozott.** (többek között Daróczy E., (1999), Dövényi Z.-Kovács Z., (1999), Izsák É., (1999), Kovács K. (1999), Kovács R. (1999), Kovács Z. (szerk, 1999), Tosics I. (1998), Váradi M. (1999). A vidéki térségek hasonló – bár jóval kisebb léptékű – folyamatait átfogóan ekkor még nem kutatták. **Több tanulmány készült azonban, mely egy-egy nagyváros környékével** (Debrecen, Süli-Zakar I., (1996), Pécs Bajmócy P.(1999), Szeged Mészáros R., (1993)),

*néhány település összehasonlításával* (Győrújbarát-Szabadkígyós *Timár J.-Váradi M., 1999*), avagy kivételes esetben *egy-egy régió sajátosságai*val (Alföld, *Timár J., 1994*) foglalkozott.

- 1990 és 1998 közötti településsoros statisztikai adatokra és az egyes városok esettanulmányainak tapasztalataira támaszkodva, Timár Judit és Váradi Mónika tanulmánya tett először kísérletet arra, hogy **bemutassa a szuburbanizáció egyenlőtlen területi fejlődését** Magyarországon. (*Timár J. - Váradi M., 2000*) Megállapították, hogy **a szuburbanizációs folyamat több nagyobb centrum környékén** már az 1980-as évektől kezdődően megindult, **1995 után pedig felgyorsult**. A kilencvenes években több város közelében már **alakulni kezdett egy egyértelműen „szuburbán” gyűrű**.<sup>16</sup> **Az alföldi városok környékén** kevésbé volt kimutatható ez a jelenség, de ennek egyik oka az volt, hogy itt – a sűrűsödő tanyás térségek, illetve a korábban a városokhoz csatolt települések miatt – **ez a folyamat gyakran a települések közigazgatási határán belül zajlott**. A tanulmányban a szerzők azt is kimutatták, hogy egyértelműnek látszik, hogy **a lakóhelyi szuburbanizáció** nem csak Budapest környékén **kapcsolódik össze a gazdasági szuburbanizációval**. Az egyéni és társas vállalkozások sűrűsége alapján ugyanis kiemelkedő vállalkozási intenzitás tapasztalható néhány vidéki nagyváros (Szeged, Győr, Pécs, Tatabánya, Veszprém, Kaposvár) környékén.
- A **gazdasági szuburbanizáció** jelenségét szintén kimutatta Koós Bálint (*Koós, 2004*), aki vizsgálataiban során a legtöbb nagyobb lélekszámú nagyváros közelében talált olyan települést, mely jelentős számú vállalkozást volt képes letelepedésre bírni. (Példaként említi a Pécs melletti Kozármislényt, a Győrrel szomszédos Abdát, és Győrújbarátot, valamint a Szeged melletti Szatymazt, Sándorfalvát és Deszket.)
- Az **első egész országra kiterjedő szuburbanizációs vizsgálatot** Bajmócy Péter irányításával végezték el a Szegedi Tudományegyetem földrajz és geográfus szakos hallgatói. Az ország különböző nagyvárosi térségeiben mintegy 1500 háztartást kérdeztek meg az ország 24 városának környékéről 1998-2000 között. A 24 város között szerepelt az összes megyeszékhely a legkisebb Szekszárd kivételével, valamint a megyei jogú városok közül Dunaujváros és Sopron.<sup>17</sup> Bevontak a vizsgálatba olyan településeket is, melyek **egyes nagyvárosok közigazgatási területéhez tartoztak, de a központi városmagtól fizikailag elkülönültek**. Ilyen településeket nemcsak az Alföldön (pl. Békéscsaba, Debrecen, Kecskemét, Nyíregyháza, Szeged esetében), **hanem az ország más területeinek nagyvárosai** (Győr, Miskolc, Veszprém, Zalaegerszeg) esetén is találtak. **Egyes esetekben éppen ezek bizonyultak a városi zóna legdinamikusabb térségeinek** (Debrecen-Józsa, Kecskemét-Katonatelepi, Nyíregyháza-Oros, Miskolc-Szirma, Veszprém-Gyulafirátót és Kádárta stb.). A vizsgálat egyrészt megkísérelte feltárni a „vidéki szuburbanizáció”

<sup>16</sup> Már itt megjegyezném, hogy a szuburbán gyűrű nem azonos az agglomerációs gyűrűvel. Egy-egy város agglomerációjához tartozhatnak olyan települések, melyek elsősorban nem a városból való kitelepülésnek köszönhetik népességnövekedésüket, illetve a városhoz való szoros kapcsolódásuk nem a kitelepülőknek köszönhető. Fordítva is elképzelhető, hogy egy település elsősorban a nagyvárosból való kiköltözőknek köszönheti népességnövekedését, de mégsem alakulnak ki erős és szoros funkcionális kapcsolatok a nagyvárossal. (Erre Budapest esetében pl. példa lehet a Velencei tó környéke, vagy a szociális szuburbanizáció céltelepülései pl. a Tápiómentén.)

<sup>17</sup> Az általunk vizsgált városok közül tehát kimaradt Szekszárd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, és természetesen Érd.

területi különbségeit, mind az egyes nagyvárosi térségek között, mind pedig azokon belül. Másrészt megpróbálta mérni, számszerűsíteni a szuburbanizációs folyamatokat, harmadrészt megkísérelt átfogó képet adni a hazai szuburbanizáció kiváltó okairól. A kutatás eredményei közül kiemelném azokat, melyeket az empirikus kutatások tapasztalatai alapján fogalmaztak meg. *(Bajmócy 2001)* A kiköltözők motivációját keresvén a kérdőívekben értékelték a nagyvárosok, illetve a környező „szuburbán” települések előnyeit és hátrányait. Talán nem meglepő, hogy összesítésben a városok környékén lévő települések sokkal jobb eredményt értek el a természeti környezet, a levegő tisztasága, a csendesség szempontjából, sőt a közbiztonság szempontjából is, mint a városok. Szintén nem meglepő, de témánk szempontjából talán a legfontosabb, hogy ***a városkörnyéki községek ellátottságát, illetve egyes alapintézmények elérhetőségét jóval gyengébbnek ítélték meg a városkörnyéki községekben, mint magában a városban.*** Természetesen az egyes városok és környékük között nem egyformák a különbségek. (Például Kaposvár, Veszprém és Sopron esetén a városok környezeti jellemzői alig rosszabbak, mint a környező községeké. A Veszprém környéki falvak összesített értékei pedig rosszabbak, mint magáé a városé). A városkörnyéki települések összes pontszámát átlagolva kiderült, hogy a legkedvezőbbnek a Dunaújváros, Tatabánya és Sopron körüli községeket ítélik meg az oda költözöttek, ugyanakkor a legrosszabbnak a Békéscsaba, Szombathely és Veszprém környéki falvakat. A kiköltözők motivációi között – bár különböző mértékben – de minden város esetén az elsődleges szempont a ***saját ház iránti igény*** volt. ***Hazai*** szuburbanizációs ***sajátosság***, hogy a motivációk között megjelenik ***a kert és gazdálkodás iránti igény***, bár ez igazán csak Debrecen, Békéscsaba, Szeged, és meglepő módon Miskolc és Pécs környékén jellemző. A kutatás fontos megállapítása az is, hogy a kiköltözést kiváltó okok között hazánkban – ellentétben a „klasszikus” szuburbanizációs tendenciákkal - ***az anyagi lehetőségek megváltozása kisebb szerepet tölt be.***

- Egy 2006-ban készült tanulmányban szintén Bajmócy Péter vizsgálta ***a hazai szuburbanizációs folyamatok trendjeit 2000 után.*** *(Bajmócy 2006)* A vizsgálat a vándorlási egyenleg és a tényleges szaporodás alapján kategóriákba sorolta Magyarország településeit 1995-1999 közötti, majd 2001-2004 közötti adataik alapján. Az így készült térképeken jól kirajzolódnak nagyobb városaink környékén a kisebb-nagyobb dinamikus gyűrűk. 2001 után e gyűrűk Pécstől délre, Győrtől észak-nyugatra, és Székesfehérvártól délre bővültek (és természetesen Budapest környékén is). ***A dinamikus növekvő települések mezőnyének letelepedésénél*** mindkét esetben szinte ugyanazok a ***Budapest környéki települések helyezkednek el. A vidéki városok körül kevesebb az ilyen település, és e települések köre javarészt ki is cserélődött a két időszak között.*** Mindössze a Debrecen melletti *Bocskai kert*, a Győr közeli Győrújbarát és a Dunaújváros szomszédságában fekvő *Kulcs* tudott bekerülni az első negyven legdinamikusabb település közé mindkét időszakban.<sup>18</sup> 1995 és 1999 között - a fentekén kívül - két Veszprém közeli (Hajmáskér, Királyszentistván), két Szeged melletti (Domaszék, Zsombó) és egy Szekszárd melletti (Harc) település került az „élmezőnybe. 2001 és 2004 között másik két Győr közeli település (Vámosszabadi és Győrzámoly), négy Pécs környéki település (Keszű, Kozármisleny, Bogád és Nagykozár), két település Székesfehérvár környékéről

<sup>18</sup> A felsorolásban dőlt betűkkel jelöltem azokat a településeket, melyek jelenleg nem tartoznak az adott város kistérségéhez.

(Úrhida, Kőszárhegy),<sup>19</sup> Szombathely mellől Séd<sup>20</sup>, valamint Kecskemét közeléből Ballószög.

Összességében *azok közül a dinamikusán növekvő települések közül, melyek dinamikája egyértelműen szuburbán létüknek köszönhető a legtöbb Győr (21), Pécs (16), Székesfehérvár, Veszprém (14), Szeged (11), és Szombathely (10) környékén van.* A sor másik végén, Nagykanizsa, Szekszárd, Sopron, Szolnok, Nyíregyháza térségében csak 1-3 ilyen település van, sőt Békéscsaba körzetében egy sincs.<sup>21</sup> A legdinamikusabb szuburbán települések népességnövekménye 35 %-al volt több 2001 és 2004 között, mint 1995 és 1999 között, ennél jóval gyorsabban növekedtek a Győr, Székesfehérvár, Szombathely, Pécs, Kecskemét és Eger környéki települések, Sopron, Zalaegerszeg, Szeged, Debrecen környékén ennél lassabban, sőt Veszprém, Kaposvár, Nyíregyháza és Miskolc térségében egyenesen csökkent e települések népességnövekménye. A szuburbanizációs folyamat Közép-Magyarországon, a Nyugat- és a Közép-Dunántúli régióban a legintenzívebb.

- *A szuburbanizációval és a hazai nagyvárosi térségek társadalmi szerkezeti jellegzetességeivel* foglalkozó legfrissebb országos kutatást „Várostérségek, térbeli társadalmi egyenlőtlenségek és konfliktusok – az európai versenyképesség térségi társadalmi tényezői című Nemzeti Kutatásfejlesztési Program<sup>22</sup> keretében végezték. A 2004 és 2007 között megvalósuló kutatás mintaterületét olyan várostérségek alkották, amelyek centrumtelepülései település-földrajzi értelemben véve nagyvárosok (azaz népességszámuk meghaladja a százezer főt), illetve azok háttértelepülései. A projekt mintaterülete tehát Budapest és agglomerációja, valamint a nyolc százezernél népesebb magyarországi nagyváros – Debrecen, Győr, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged és Székesfehérvár – valamint térségeik voltak. **A „vidéki” nagyvárosok elemzése a KSH által lehatárolt agglomerációk és település-együttesek szintjén történt.**

A kutatás egyfajta összefoglalását adja Szirmai Viktória tanulmánya a magyar „nagyvárosi” térségek társadalmi egyenlőtlenségeiről (Szirmai 2007). A szerző szintén azt állapítja meg, hogy az 1990-es évek a szuburbanizáció további dinamizálódását hozták Magyarországon. Szerinte a szuburbanizációt nemcsak a nagyvárosiak meghatározott csoportjainak új lakáspiaci helyzete, a városkörnyéki lakóhelyek iránti igényei, a városi környezeti problémák, a légszennyezettség, a zajártalmak, a rehabilitáció hiánya indokolták, hanem a térben terjeszkedő gazdaság igényei, **a gazdaság területi decentralizációja** is. **A nagyváros környéki önkormányzatok** (településrendezési eszközökkel, fejlesztésekkel) **szintén támogatták a szuburbanizációs folyamatokat.** Mindezek eredményeként, míg Budapest esetében 14,6 %-al, a többi vizsgált nagyvárosban együttesen 4,8 % - al csökkent a lakónépesség száma, a városkörnyékeken a lakónépesség száma 15,7 %- al nőtt. A kilenc nagyváros térségében, 2005-ben megvalósított reprezentatív kutatásból kiderült, hogy a szuburbanizáció során – az európai tendenciákhoz hasonlóan - **főként a magas státusúak városon belüli területi**

<sup>19</sup> Fejér megyéből bekerült még Etyek, azonban ez a település nyilvánvalóan a budapesti agglomerációhoz való közelsége miatt.

<sup>20</sup> Vas megyéből még bekerült Hegyfalu, amely azonban egyik nagyvároshoz sincs közel. Növekedése talán inkább főút menti fekvésének, és Sárvár és Bük közelségének köszönhető.

<sup>21</sup> A többi megyei jogú város körzetében 4-8 ilyen település van.

<sup>22</sup> A kutatási projekt konzorciumi keretben működött. A konzorcium központja az MTA Szociológiai Kutatóintézet. Projektvezető: Szirmai Viktória

**átrendeződése**, a belvárosból való fokozatos kifelé húzódása, majd a városkörnyékre való kitelepedése figyelhető meg. A szuburbanizációban azonban **az alacsony társadalmi státuscsoportok területi mozgásai is megfigyelhetők. A városlakók többsége** - köztük a városi középosztály magasabb státusú csoportjai - **mégsem gondol a kiköltözésre.** A városlakók csupán 13 %-a mondta azt, hogy biztosan el fog költözni, 7,3 % szeretné, de nincs rá lehetősége.

A kutatás keretében statisztikai adatelemzések segítségével **a várostérségek infrastrukturális és intézmény-ellátottsági jellegzetességeit** is feltárták (Baráth, 2005). Az elemzések egyértelművé tették a városok és a háttértelepülések közötti infrastrukturális és intézmény ellátottsági egyenlőtlenségeket, **a városok előnyeit, a környékbeli települések hátrányait.**

Az összehasonlító társadalomstatisztikai elemzésekből pedig az derült ki, hogy **a város és a városkörnyék társadalmi szerkezete rendkívül hierarchikus**, a magasabb társadalmi státusúak sokkal inkább a városokban, az alacsonyabb státusúak pedig a városkörnyékeken helyezkednek el. (A kilenc várostérségre reprezentatív szociológiai vizsgálat nemcsak a város és a környék, hanem a várostérségek belső ökológiai társadalmi szerkezetét elemezte. Az elemzés egyértelműen kimutatta a térbeli társadalmi hierarchiát. A városközpontból a város külső negyedei, illetve a városkörnyékek felé haladva hierarchikusan csökkent a magas státusúak jelenléte, és nőtt az alacsonyabb társadalmi státuscsoportok koncentrációja.)

- **Számos az ország területi folyamatait, térszerkezeti átalakulását értékelő tanulmány is kitér a szuburbanizáció kérdésére.** Talán kevésbé ismert közülük a Magyar Gazdaságfejlesztési Intézet munkacsoportja által készített elemzés<sup>23</sup> A kutatás 1990 és 2005 közötti népességszám változásainak, és lakásépítési adatainak feldolgozásával állapította meg, hogy **a budapesti agglomerációs gyűrű kialakulásához hasonló folyamatok figyelhetők meg Székesfehérvár, részben pedig Szeged, Pécs, Miskolc, Veszprém és Győr körül is.** A fenti városok környéke nemcsak e megyei jogú városokból, hanem a fejletlenebb perifériáról történt elvándorlás következtében is növelni tudta népességét. E térségek egyben a lakásépítési boom nyertesei is voltak. Az elmúlt 6 év **lakásépítési boomjának nyertes városai elsősorban a nagyvárosok (Budapest, Debrecen, Nyíregyháza, Kecskemét, Szeged, Győr, Pécs), valamint a városok körüli szuburbanizációs övezetek voltak.** (A másik frekvenciált térség a Balaton) Koncentráltan magas értékek jellemzik Nyugat-Dunántúl néhány megyei jogú városát (Győr, Sopron, Szombathely) és tágabb, elsősorban a határ közelében fekvő környezetét.
- A városfejlődés, területi koncentráció, az agglomerálódás, és a szuburbanizáció kérdéskörének összefoglalását szolgálta az a Szombathelyen 2006-ban megrendezett konferencia, és ennek alapján szerkesztett kötet („*Agglomerációk és szuburbanizáció Magyarországon*”, Savaria University Press, Szombathely 2006), melyben az elméleti tanulmányok mellett (Tóth, Kőszegfalvi, Tímár, Bajmócy, Zábrádi, Kovács), **konkrét városi agglomerációkkal foglalkozó tanulmányok is szerepelnek.** Az általunk vizsgált városok közül Szombathely (Kocsis Zs.), Pécs (Szebényi), és Nyíregyháza (Kókai) szerepel e tanulmányok között.

<sup>23</sup> A kutatást vezette és koordinálta: Matolcsy György, a kutatásban részt vettek: Csizmadia Norbert, Csordás László

- **A szuburbanizáció várható tendenciáit** különböző szerzők különféleképpen ítélik meg. **Egyesek további gyorsulásra számítanak, mások** – tekintettel arra, hogy a nagyobb városok esetén megindult a belvárosokban a spontán (pl. ingatlan-befektetők beruházásai) és a városfejlesztési akciókkal segített (pl. város-központ rehabilitáció, városközpontok fejlesztése stb.) „city” képződés – **arra számítanak, hogy a szuburbanizáció lendülete meg fog törni.** (Szirmai 2004). A szerző szerint a városkörnyéki települések visszafogott fejlődése, a városcentrumokból kimenő utak elmaradott állapota, a modern elővárosi tömegközlekedés hiánya is szerepet játszott abban, hogy **a szuburbanizáció folyamata visszafogott maradt**, hogy sokan visszaköltöztek a belső városokba, illetve, hogy a városcentrumban maradás mellett döntöttek.

A fentiekben ismertetett szuburbanizációs kutatások alapján megállapíthatjuk, hogy **egyértelműen tapasztalhatóak szuburbanizációs folyamatok az általunk vizsgált megyei jogú városi körben, sőt az elmúlt években ez a folyamat némiképpen erősödött.** A „vidéki” szuburbanizáció **mértéke azonban meg sem közelíti a budapesti agglomerációban tapasztaltakat. Nem egyértelműen köthető a kiköltözés a jómódú rétegekhez,** sőt nagyon gyakran – a saját ház, esetleg a gazdálkodás reményében - éppen a középrétegek költöznek. Az sem ritka – ahogy az a budapesti agglomerációban is megfigyelhető – hogy éppen a szociális helyzetüket tekintve hátrányos rétegek hagyják el a várost és az olcsóbb lakhatás, és megélhetés érdekében telepednek le a városkörnyéki falvakban. A szuburbanizációs folyamat ezért egyelőre **nem változtatott alapvetően a nagyvárosok és a környező települések centrum-periféria típusú kapcsolatán.**

A megyei jogú városok térségei nagyon **különböző képet mutatnak abból a szempontból, hogy mennyire erősek a szuburbanizációs jelenségek.** A legintenzívebben Győr, Pécs, Veszprém, Székesfehérvár, Szombathely, Szeged térségében jelentkezett ez a folyamat, bár néhány „kisebb” megyeszékhelyünk (Kecskemét, Eger) térségében is erősödik. Veszprém és Szeged térségében azonban az utóbbi időben lassulni látszik, ahogy jó néhány más megyeszékhelyünk (Kaposvár, Miskolc, Nyíregyháza) esetén is. Debrecenben a szuburbanizáció, úgy tűnik, döntően még mindig a város közigazgatási határain belül maradt. Más városok – a megyeszékhely Szekszárd, Békéscsaba, Szolnok, Zalaegerszeg, Tatabánya, Salgótarján, valamint a nem megyeszékhely megyei jogú városok (Nagykanizsa, Sopron, Hódmezővásárhely, Dunaújváros) térségében, pedig alig jelentkezik a szuburbanizáció (Érd esetében természetesen ez értelmezhetetlen, hiszen éppen Érd a szuburbán város, mely növekedését először ugyan a vidékről betelepülőknek, de később már egyértelműen a Budapestről kiköltözőknek köszönhette). **A felgyorsult lakossági szuburbanizáció okozta hatások és az ebből eredő tipikus problémák** (negatív spill-over hatások gyakoriságának növekedése, közlekedési és környezeti problémák, a belső városrészek leromlása, a városok költségvetési helyzetének drámai romlása a jómódú adófizetők elköltözése miatt stb.), tehát **csak néhány nagyvárosunkat érintheti meg egyáltalán, de ott sem annyira intenzíven, mint a főváros térségében.**

A fent leírt helyzet felhívja a figyelmet arra a jelenségre, melyet a szuburbanizáció kapcsán ritkán említenek meg manapság. Hazánkban ugyanis **egyszerre figyelhetőek meg az urbanizációs fejlődés több szakaszának jellemzői.** Igaz ez az egész országra, de az egyes

városok térségeire is.<sup>24</sup> (Perger 2006) Egyes várostérségekben még mindig centralizációs tendenciákról beszélhetünk, más városok esetén kezdődő, vagy kifejtett „klasszikus szuburbanizációról”, míg megint máshol már az urbanizációs fejlődés újabb szakaszainak (dezurbanizáció, majd reurbanizáció) kezdődő jeleit tapasztaljuk. Az is előfordulhat, hogy ugyanabban a várostérségben bár a szuburbanizációs jelenségek a legerősebbek, már megjelennek a következő szakaszok jelei. Így van ez a budapesti agglomerációban, de talán már egyes más nagyvárosok térségében is. **A megújuló, megszépülő városok „visszahódíthatják” a kitelepülteket, vagy legalábbis mérsékelhetik az elvagyódást.** A szuburbanizáció lelassulása Veszprém, Szeged, Miskolc, Nyíregyháza, vagy Kaposvár esetén talán már éppen ezt a folyamatot jelzik.

Témánk szempontjából szintén fontos megállapítás, hogy a **szuburbanizációs fejlődés – különösen, ha lakossági szuburbanizáció kiegészül gazdasági, intézményi szuburbanizációval** - önmagában **azt eredményezi**, hogy a nagyvárosok térségében lévő települések megerősödnek, kapcsolataik a központi várossal kétoldalúvá, többfunkcióssá, és erősebbé válnak. **Önálló és esetleg funkcióikban specializálódott alközpontok jelenhetnek meg a nagyvárosi térben.** Ez a tendencia jól megfigyelhető a budapesti agglomerációban (Perger 2006). **Vidéki nagyvárosaink esetén ez a folyamat azonban még csak elkezdődött**, bár a kutatások azt mutatják, hogy a gazdasági szuburbanizáció jelei már néhány nagyvárosunk környékén is tapasztalhatóak. (Pécs, Győr, Szeged, részben Tatabánya, Veszprém, Kaposvár.)

#### 4. A településkör közigazgatási sajátosságai

A megyei jogú városok közigazgatási sajátosságait több tanulmány ismertette az IDEA kistérségi és nagyvárosi kutatások keretein belül. (Pfeil 2003, Bércesi 2003, Varga 2003 Lábadyné 2006) E tanulmányban csupán néhány fontos következtetést szeretnék kiemelni, illetve kiegészíteni azokat saját gondolataimmal.

Megeyi jogú városaink önkormányzatai **alapvetően ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint bármely települési önkormányzat.** Lényegét tekintve igaz ez a települési önkormányzatok által kötelezően ellátott, vagy önként vállalt feladat és hatáskörök szabályozására is. Ugyan - az Ötv. szerint - törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak - más helyi önkormányzatokhoz képest - több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg, **a hazai szabályozás eddig nemigen alkalmazta az un. „differenciált feladattelepítés” elvét.** Természetesen, mivel az Ötv. alapján a települési önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak, **a megyei jogú városoknak**

<sup>24</sup>Ez kiderül egyébként a már idézett forrásmunkákból, és erre utalnak a KSH adatok is. Országos szinten alapvetően a szuburbanizációs folyamatokat jelez, hogy a nagyvárosok népességszáma általában jobban csökken, mint az országos átlag, sőt mint a vidéki városi átlag, míg a környező településeké nő. A nagyvárosi térségek egészének lakosságszáma azonban összességükben is jobban csökkent, mint az ország népessége, ami dezurbanizációra utal. A dinamikus városok és városkörnyéki településeik azonban nem csupán a központi nagyvárosból, hanem az ország más kevésbé dinamikus területeiről érkező bevándorlóknak is köszönhetik népességük növekedését, ez pedig a még mindig jelen lévő „klasszikus urbanizációs szakasz” jellemzője.





**nagyobb a mozgásterük az önként vállalt feladatok és hatáskörök körében.** Alapvetően korlátozza azonban az önként vállalt feladatok körét az egyes városok finanszírozási helyzete. A megyei jogú városok ugyanis ebből a szempontból sem különböznek a többi önkormányzattól. Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének belső ellentmondásai ugyanúgy érintik őket, mint bármely más települést. Teljesítőképességük elsősorban nem attól függ, hogy mekkora a népességük, vagy hogy megyei jogú városok-e, hanem attól, hogy milyen lehetőségeik vannak saját bevételeik növelésére.

A megyei jogú városok nem, mint települési önkormányzatok, különböznek a többi várostól, hanem abban, hogy területükön – megfelelő eltérésekkel – **saját hatáskörként látják el a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.** Az Ötv. 70 §.-a a megyei önkormányzatok számára **bőségesen ír elő kötelezően ellátandó feladatokat, és ágazati törvények is meghatároznak ilyeneket.** Más önkormányzat is felvállalhatja ezeket a feladatokat, de – más önkormányzatokkal ellentétben - a megyei jogú városok **kötelesek végezni ezeket,** nem ajánlhatják fel a megyéknek, ha ellátásuk aránytalan anyagi megterhelést jelent számukra. Miután manapság a megyei feladatok finanszírozása is meglehetősen ellentmondásos, **a megyei jogú városok „együtt szenvedik” a megyékkel a megyei feladatok ellátásának alulfinanszírozottságát.** A gyakorlatban ráadásul a megyei jogú város önkormányzata által fenntartott intézményekben az egész megyére, sőt azon túlra is kiterjedően vannak ellátottak. **A megyei jogú város nemcsak a saját illetékességi területén, hanem saját környékére, sőt amennyiben megyeszékhely gyakran az egész megye területére kiterjedően lát el megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket.**

**A nagyvárosok közszolgáltatási ellátó rendszere mind az alapfokú, mind a középfokú feladatok terén – vonzáskörzetükre, agglomerációjukra kiterjedően – természetes módon elégitik a város határán túl keletkező igényeket is.** Ez egyenesen következik a megyei jogú városok térségi, területi feladatellátó, vonzáskörzet központi szerepéből. „A nagyvárosok változó struktúrájú ellátási rendszere magába foglalja az alap- és középfokú ellátórendszert és a felsőfokú ellátórendszer jelentős részét egyaránt, azonban az erőteljes „spill-over” hatás miatt ezek optimális színvonalú működtetésére nem képesek. Emiatt **saját kompetenciában „válogatásra” kényszerülnek, hogy melyik ellátás kapjon prioritást a többi rovására.”(Varga 2003)**

A **megyei jogú városok,** miközben egész térségüket, sőt az egész megyét ellátják, **közigazgatásilag el is szakadnak környéküktől. Az önkormányzati képviseleti rendszer szempontjából** ugyanis **nem részei a megyének.** A megyei, vagy éppen a megyei jogú városi szinten készülő bármilyen tervezési dokumentum (valamilyen ágazati fejlesztési terv, rendezési terv, sőt területfejlesztési koncepció), vagy konkrét fejlesztési projektek készítése esetén a két önkormányzat általában csak egyeztetésre köteles, vagy még arra sem. Nem véletlen, hogy a gyakorlatban esetenként párhuzamos a feladatellátás, más esetben pedig kapacitáshiány alakulhat ki. **Ez a probléma közvetlenül érinti a nagyváros és környékének együttműködését, illetve a kistérségi rendszert is.** Az már csak „hab” a tortán, hogy **a megyeszékhelyeken működnek a megyei közgyűlések és szerveik, valamint a megyei intézmények többsége is.** Az egyszerű polgárt egyáltalán nem érdekli, hogy megyei, vagy városi fenntartású intézménybe látogat, így az sem például, hogy egyes intézmények összevonásáról, átszervezéséről, melyik képviselőtestület döntött, vagy melyik önkormányzat képtelen finanszírozni saját intézménye működését, és azt sem érti esetleg, hogy miért nem –



vagy csak külön díjazásért - mehet a szomszéd épületbe egy egészségügyi vizsgálatra, ha a városi, vagy fordítva a megyei intézményben nem tudják ellátni.

Nem véletlen, hogy az ÖTM által 2007 februárjában közzé adott „*A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*” szóló vitaanyag **a megyei jogú városi kategória megszüntetését ajánlja**. Egyben indokoltnak látja „az Ötv-ben **megjeleníteni a nagyvárost**, mint - a differenciált hatáskör-telepítés eszközét alkalmazva - széles feladatkörrel rendelkező, Európai értelemben vett nagy lakosságsszámmal és regionális vonzáskörzettel rendelkező települést. Ez azonban csak cím lenne, de **nem eredményezne kiemelt jogállást.**”(ÖTM vitaanyag 2007)<sup>25</sup>

Az **államigazgatási** feladatok megszervezése szempontjából általában nincs jelentősége egy város megyei jogállásának, sőt elvben a város nagyságának sem. Miután azonban az elérhetőséget a legjobban úgy lehet növelni, hogy a nagy népességszámú központokban működjenek az „igazgatási szolgáltatásokat” nyújtó hivatalok, és az egyéb igazgatási ügyek ellátásához megfelelő munkaerőt is a nagyobb városokban lehet találni, általában a városokba, illetve a nagyvárosokba települnek a különböző közigazgatási szervek. Megyei jogú nagyvárosaink mindegyikébe számtalan speciális hatáskörű regionális, megyei, vagy körzeti illetékességű területi államigazgatási szerv települt. A többi várostól ebből a szempontból leginkább **a megyeszékhelyek különböznek**, mivel az államigazgatás legtöbb ágazata alapvetően ma is **a megyeszékhelyeken** működteti megyei illetékességű szerveit. (pl.: megyei rendőrkapitányságok, munkaügyi központok, földhivatalok, KSH megyei igazgatóságai, APEH megyei igazgatóságai, stb.). **A regionális illetékességű szervek** (pl. Bevándorlási és Állampolgári Hivatal, Országos Mérésügyi Hivatal, Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont, Vám és Pénzügyőrség, vagy a speciális lehatárolású szervek, mint pl. Országos Vízügyi Főigazgatóság, Állami Erdészeti Szolgálat stb.) **esetében azonban vannak különbségek az egyes megyeszékhelyek között**. 2002-es adatok szerint például Pécsen 16, Debrecenben és Miskolcon 15, Szegeden 14 regionális illetékességű államigazgatási szerv székhelyét találhatjuk meg, míg Győrben már csak 11, Székesfehérváron 9-ét. Többi megyeszékhelyünk közül még Szombathelyre, Szolnokra, és Veszprémbe települt 5-nél több regionális szerv központja. (*Szigeti 2002*) (Az államigazgatás területi szerveinek mai helyzetéről részletesen lásd *Szigeti 2006*)

**Az önkormányzatok jegyzőihez rendelt államigazgatási feladat és hatáskörök** ellátásának megszervezésének területén az utóbbi időben jelentős előrelépés történt a **körzeti feladatellátás** irányába (pl. okmányirodák, építésügyi, gyámügyi, szociális igazgatás) A fenti feladatok ellátására kijelölt jegyzők, illetve körzetek – egy 2002-es kormányrendelet nyomán – egységesítésre kerültek, így **közel hasonló körzetközpontokkal, és területi illetékességgel működnek**. Jelenleg – a kihelyezett okmányirodákkal együtt, Budapestet nem számítva – több mint 260 településen működik okmányiroda, természetesen valamennyi megyei jogú városban is. E körben azonban nem különülnek el a megyei jogú városok a többi körzetközponttól, sőt

<sup>25</sup> Tekintettel a korábbiakban a nagyváros fogalmának kifejtésekor ismertetett hazai, nemzetközi és európai uniós tapasztalatokra felhívom itt a figyelmet arra, hogy a „nagyvárosi” kör kialakításánál nem biztos, hogy a mechanikus megoldást kell választani, és minden megyei jogú várost e körbe sorolni. Ráadásul a tapasztalatok „mechanikus” átvételénél is óvatosnak kell lennünk. Ugyanez érvényes a vitaanyag azon megállapítására, hogy „a differenciált feladattelepítés jegyében célszerű az európai értelemben vett nagyvárosok és agglomerációjuk igazgatási rendszere specialitásainak vizsgálata és érvényesítése, hiszen ezen lehetőségek kiaknázatlanok”



még a kihelyezett okmányirodák sem elsősorban a nagyvárosokban, vagy a nagyvárosok körzeteiben alakultak meg. Arra azonban már most fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az **ily módon kialakított igazgatási körzetek száma jóval meghaladja** – még a mai – kibővített - hivatalosan lehatárolt kistérségek számát is.

## 5. A „nagyvárosi” kistérségek

### 5.1. A „nagyvárosi” kistérségek jellemzői

Ebben a tanulmányban nem szeretnék részletesen kitérni a kistérség fogalmának és a kistérségek lehatárolásának elméleti, módszertani kérdéseire. A **kistérség fogalmi meghatározásának** kérdésben osztom Pap Norbert álláspontját, aki így fogalmaz: „A tapasztalat szerint nem is egy valamiről, hanem többféle jelenségről van szó, melyekre a kistérséget mint territoriális jellegű gyűjtőfogalmat használjuk. Tudományos és kevésbé tudományos, tapasztalati és tradicionális úton egyaránt próbálják definiálni a kistérséget. A kérdéssel praktikus okokból foglalkozók óhatatlanul beleütköznek a törvényi kategóriákba, fogalomrendszerbe.” (Pap 2004)<sup>26</sup>

Elég itt utalnunk arra, hogy a „kistérség” fogalmát először a területfejlesztéshez kapcsolódóan kezdték hazánkban használni, és sokáig csak alulról építkező, az önkormányzati együttműködésekben megjelenő térséget jelentett. Az **első „hivatalos” fogalom-meghatározás** is ehhez igazodott 1996-ban a területfejlesztési törvény, mely szerint a „kistérség: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, **önszerveződő**, egymással határos települések összessége. Amit még érdemes megjegyeznünk önkéntesen kb. 260-270 önkormányzati társulás szerveződött az országban a legkülönbözőbb célokkal, tagösszetétellel, és szervezeti formákban.

Más megközelítést alkalmazott a KSH, mely vonzáskörzeti vizsgálatok alapján **statisztikai célokra** (a NUTS4 szint megfelelőjeként) az egész országot lefedően, a megyehatárok tiszteletben tartásával határolt le kistérségeket. Először **1994-ben 138, majd 1997-ben 150, majd 2003-ban 163 ilyen statisztikai területi egység** került kialakításra. Sok esetben a módosításokat az új várossá nyilvánítások motiválták. (A KSH lehatárolás szempontrendszeréről lásd Varga 2003)

A **többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény** megszületése szükségessé tette, hogy a kistérségek ne csupán, mint statisztikai egységek, hanem mint **törvény által meghatározott „igazgatási” típusú körzetek** kerüljenek kialakításra. Ennek előkészítéseként 244/2003 (XII.8.) Korm. rendelet már úgy fogalmazott: „A kistérség területfejlesztési-statisztikai egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja.” A területfejlesztési törvényben is ekkor változott meg a

<sup>26</sup> A kistérség fogalmának értelmezéséről, és annak különböző szempontjairól részletesebben lásd ue. tanulmányt.

kistérség fogalmának meghatározása. Itt is egyértelművé vált, hogy **adminisztratív lehatárolásról** van szó, mivel „a kistérségek területe teljes mértékben, és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési statisztikai régió, a megye, és más kistérség határaihoz.” A *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004 évi CVII. törvény* melléklete végül a KSH módszerével elkészített kistérségi lehatárolást és kijelölt központjait tartalmazta. A törvény és benne a kistérségek lehatárolása 2006 végén módosításra került. A 2007. január 1.-től érvényes **új lehatárolás előkészítésénél már nem csak szakmai szempontok érvényesültek, hanem erőteljes szerepet kaptak politikai szempontok, és az önkormányzati lobbitevékenység.** Újabb kistérségek kerültek kialakításra, és néhány település átsorolása is megtörtént. A kistérségek száma újra bővült, **jelenleg kistérségek száma 174**, azaz az első KSH változatnál 36 – al több. A **módosítás jelentősen érintette a megyei jogú városok kistérségeit is**, például a Kaposvári, a Zalaegerszegi és a Nagykanizsai kistérség területe – új kistérségek lehatárolása miatt - jelentősen csökkent. Egy másik fontos változás az új Érd központtal kialakított kistérség.

**A „nagyvárosi” kistérségek főbb adatait a 2. sz. táblázat mutatja be.**<sup>27</sup> (A táblázatban félkövér kiemeléssel jelöltem a feltűnően nagy, félkövér dőlttel a kicsi értékeket. A települések közül félkövér betűkkel a megyeközpontok vannak kiemelve, a településszám esetén azok a kistérségek melyekben a társulási tanács elnökséget választhat.)<sup>28</sup>

Az első, ami szembetűnik a táblázatból, hogy nem csupán megyei jogú városaink, hanem a **megyei jogú városaink kistérségei is igen heterogének** mind településszámukat, mind területüket, mind népességüket tekintve. A kistérségek területe 332 km<sup>2</sup> és 1573 km<sup>2</sup> között, településszáma 2 és 65 között, lakónépessége 58,5 ezer fő és 271 ezer fő között szóródik. A módosítás következtében csak a településszám szempontjából lett kisebb a szóródás, mivel új kistérségek megalakulása éppen a nagy településszámú kistérségeket érintette. (A korábbi 2004-es módosítás is csökkentette a települések számát egyes „nagy” kistérségekben, pl. Pécs, Nyíregyháza).

**A lakónépesség alapján a nagyvárosi kistérségek a többi kistérséghez képest általában nagyok.** Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne találnánk jócskán az országban olyan kistérséget, melynek lakosság száma meghaladja a „kisebb” nagyvárosi kistérségét. A Közép-Magyarországi Régióban például gyakori a 80 - 100 ezer fő feletti népességszám (pl. Ráckeve, Gödöllő, Cegléd, Monor, Pilisvörösvár stb.), de máshol is találhatunk 60-80 ezer fős kistérségeket (pl. Ózd, Gyöngyös, Kisvárd, Kazincbarcika, Baja, Jászberény, Hajdúhadháza, stb.). A „nagyvárosi” kistérségek magas népességszámát egyértelműen maga a nagyváros okozza. **A nagyvárosi kistérségek sajátossága, hogy nagyon jelentős a központi város súlya.** A központi városban lakók aránya 12 kistérség esetén nagyobb, mint 70 %, de az egyetlen szekszárdi kistérség kivételével a többi esetben is nagyobb, mint 50 %.

A közszolgáltatások megszervezése szempontjából nyilvánvalóan az sem mindegy, hogy mekkora települések tartoznak a kistérséghez. **A nem körzetközpont települések**

<sup>27</sup> A nagyvárosi kistérségek főbb adatait tartalmazza az IDEA nagyvárosi munkacsoport összefoglaló tanulmány (Bognár 2003), de szükségesnek láttam itt újra összeállítani egy táblázatot, mivel azóta jelentősen változott a kistérségi beosztás.

<sup>28</sup> A táblázatban csak a kistérségi szolgáltatásszervezés, és igazgatásszervezés szempontjából legfontosabb adatok szerepelnek. A részletes adatfeldolgozást a projekt 2. pillére, a statisztikai adatfeldolgozás végzi el.

**átlagnépessége alapján az érdi kistérség teljesen elkülönül a többi kistérségtől.** Ez nem is csoda, hiszen a budapesti agglomerációban igen eltérő a településstruktúra. **A többi kistérség jól tükrözi az adott térség településszerkezeti sajátosságait.** Az alföldi nagyvárosi kistérségek viszonylag kicsik településszám szempontjából, de viszonylag magas népességszámú települések a tagjai. Zalaegerszeg, Nagykanizsa, Kaposvár térségei képviselik az ellenkező végletet, magas településszámukkal, de az egy településre jutó igen alacsony 500 fő körüli népességszámmal. A szolgáltatásszervezés szempontjából igazán fontos azonban az, hogy **vannak-e más városok, népesebb települések a kistérségben,** melyek alközpontként működhetnek. Szekszárd, Miskolc, Kecskemét esetében 10 ezer fő feletti városok is vannak a térségben (Tolna, Sajószentpéter, illetve Tiszakécske és Lajosmizse) és más 5 ezer fő feletti települések is előfordulnak. A fenti kistérségeken kívül 5 ezer fő feletti település csak Győr, Székesfehérvár, Szolnok, Nyíregyháza, Szeged és Hódmezővásárhely kistérségében akad. Győrújbarát a győri kistérségben, és Sándorfalva a szegedi kistérségben viszont nem önálló „alközpontok”, hanem egyértelműen a város dinamikusan növekvő szuburbán települései.

2. táblázat  
A „nagyvárosi” kistérségek főbb adatai

| kp-i város neve | telep. szám<br>2004<br>db | lakó-nép.<br>2004<br>ezer fő | lakó-nép. vált-a<br>2001-2006<br>% | vándor-lási külön-bözet<br>2000-2006<br>átl./<br>ezer fő | terület<br>2007<br>km <sup>2</sup> | telep. szám<br>2007<br>db | lakón. 2007 lehat. szerint<br>2006<br>ezer fő | kp-i város lakón.<br>2006<br>ezer fő | kp-i város lakón. aránya<br>2006<br>% | átl. telep. méret kp-i v. nélkül<br>2006<br>ezer fő |
|-----------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------------|--|------------------------------------|---------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Érd             | -                         | -                            | kb. 11                             | kb.17  | -                                  | 4                         | 96  | 62                                   | 65                                    | 11  |
| Székesfehérvár  | 18                        | 137                          | -0,8                               | - 0,5  | 677                                | 18                        | 136   | 102                                  | 74                                    | 2   |
| Dunaújváros     | 9                         | 75                           | -3,4                               | - 3,9  | 372                                | 9                         | 74  | 50                                   | 68                                    | 3   |
| Tatabánya       | 10                        | 89                           | -1,3                               | 0  | 332                                | 10                        | 88,5  | 70                                   | 79                                    | 2   |
| Veszprém        | 20                        | 83,5                         | 1,3                                | -0,2   | 644                                | 20                        | 84  | 62                                   | 74                                    | 1   |
| Győr            | 27                        | 176,5                        | 1,7                                | 2,9  | 743                                | 27                        | 178,5   | 128                                  | 72                                    | 2   |
|                 |                           |                              |                                    |  |                                    |                           |   |                                      |                                       |   |

|                    |           |            |      |             |             |           |              |            |           |            |
|--------------------|-----------|------------|------|-------------|-------------|-----------|--------------|------------|-----------|------------|
| Sopron             | 39        | 93,5       | 1,6  | <b>6,0</b>  | 857         | <b>40</b> | 99,5         | 57         | 57        | 1          |
| <b>Szomb. hely</b> | 40        | 113,5      | -0,9 | 0,3         | 646         | <b>40</b> | 113,5        | 79         | <b>70</b> | 1          |
| <b>Zalaegersz.</b> | <b>79</b> | 106        | -0,6 | <b>1,3</b>  | 993         | <b>65</b> | 97           | 61         | 63        | <b>0,5</b> |
| Nagykanizsa        | 48        | 82         | -3   | <b>-2</b>   | 893         | <b>27</b> | <i>67</i>    | 50         | <b>75</b> | <b>0,5</b> |
| <b>Pécs</b>        | 39        | 184        | 0    | <b>1,2</b>  | 571         | <b>39</b> | <b>185</b>   | <b>156</b> | <b>84</b> | 1          |
| <b>Kaposvár</b>    | 77        | 123        | -1,6 | 0,4         | <b>1573</b> | <b>54</b> | 101          | 67         | 66        | <b>0,5</b> |
| <b>Szekszárd</b>   | 26        | 88,5       | -3,5 | <b>-2,4</b> | <b>1032</b> | <b>26</b> | 87           | 34         | <b>39</b> | 2          |
| <b>Miskolc</b>     | 40        | 275        | -3,6 | <b>-4,8</b> | <b>1006</b> | <b>40</b> | <b>271</b>   | <b>172</b> | 63        | 2,5        |
| <b>Eger</b>        | 14        | 79,5       | -0,1 | 0,5         | 432         | 17        | 85,5         | 56         | 65        | 2          |
| <b>Salgótarján</b> | 23        | 68         | -4,2 | <b>-4</b>   | 474         | 24        | <b>66,5</b>  | 42         | 63        | 1          |
| <b>Debrecen</b>    | 1         | <b>204</b> | -1,2 | <b>-3,2</b> | 462         | <b>2</b>  | <b>208</b>   | <b>204</b> | <b>98</b> | <b>4</b>   |
| <b>Szolnok</b>     | 17        | 120,5      | -2,4 | <b>-2,6</b> | 878         | 18        | 123          | 75         | 61        | 3          |
| <b>Nyíregyháza</b> | 9         | 142        | -0,4 | <b>1,1</b>  | 539         | 9         | 142,5        | <b>116</b> | <b>81</b> | <b>3,5</b> |
| <b>Kecskemét</b>   | 18        | 169        | 1,8  | <b>3,5</b>  | <b>1483</b> | 18        | <b>170,5</b> | <b>109</b> | 64        | <b>3,5</b> |
| <b>Békéscsaba</b>  | 5         | 74         | -3,1 | <b>-2,5</b> | 405         | 7         | 77           | 65         | <b>84</b> | 2          |
|                    |           |            |      |             |             |           |              |            |           |            |

|                            |    |       |      |      |     |    |              |            |           |            |
|----------------------------|----|-------|------|------|-----|----|--------------|------------|-----------|------------|
| <b>Szeged</b>              | 12 | 201,5 | 1,2  | 0    | 753 | 12 | <b>203,5</b> | <b>164</b> | <b>81</b> | <b>3,5</b> |
| Hódme-<br>zővásár-<br>hely | 4  | 59    | -2,6 | -1,2 | 708 | 4  | <b>58,5</b>  | 47         | <b>80</b> | 4          |

Forrás: KSH Területi Statisztikai évkönyv 2007

**A nagyvárosi kistérségek többségében a lakónépesség száma 2001 óta csökkent.** Az egyik kivétel Érd, ahol a növekedés a budapesti térségben lezajló intenzív szuburbanizációs folyamat eredménye. **Az érdi kistérségen kívül gyarapodik a népesség a veszprémi, győri, soproni, és kecskeméti kistérségben.** A népességnövekedés Veszprém esetén elsősorban a természetes szaporodásnak köszönhető, míg Kecskemét, Győr és Sopron esetén alapvetően az erősen pozitív vándorlási különbözetnek. Pozitív vándorlási különbözet mérsékeli a népességfogyást több kistérségben (Zalaegerszeg, Pécs, Nyíregyháza), így ezekben a kistérségekben gyakorlatilag stagnál a lakónépesség száma. **Több kistérségből viszont jelentős az elvándorlás** (Dunaújváros, Nagykanizsa, Miskolc, Szekszárd, Salgótarján, Debrecen, Szolnok, Békéscsaba)

A **területfejlesztési szempontok megjelenítése** érdekében a kistérségek jellemzése kapcsán érdemes utalnunk arra, hogy az ország különböző térségei között meglévő fejlettségi különbségeket az ezzel a témával foglalkozó szakemberek (maga a KSH is), az utóbbi időben gyakran kistérségi szinten összesített adatok alapján mutatják be. A kistérségi szint ugyanis alkalmas arra, hogy feltárja a nagyobb terület egységeken (régió, megye) belüli különbségeket, és felhívja a figyelmet olyan területi problémákra, melyet a megyei, vagy regionális szinten összesített adatok elfednek. **Nagyon sok olyan elemzés készült, mely alapegységeként a kistérségi szintet választja, akár egy-egy részterületet (pl. munkaerő-piaci helyzet, infrastrukturális ellátottság stb.), akár az általános fejlettségi különbségeket akarja bemutatni.** Ezek közül kiemelnék két – összetett mutatószámrendszerrel elvégzett - vizsgálatot.

A **KSH** legutóbb 2004-ben készítette el az ország kistérségeinek különféle mutatói alapján (demográfiai adatok, a városias mutatók, az agglomerációs folyamatok előrehaladottsága, valamint a főbb gazdasági tényezők) az ország kistérségeinek kategorizálását.<sup>29</sup> E besorolás alapján **a „nagyvárosi” kistérségek többsége a „dinamikusan fejlődő”** (érdi, székesfehérvári, tatabányai, veszprémi, győri, soproni, szombathelyi, zalaegerszegi, egri, debreceni, és kecskeméti), **vagy a „fejlődő”** (dunaújvárosi, pécsi, szekszárdi, szolnoki, nyíregyházi, békéscsabai, szegedi) **besorolást kapta.** Csak néhány kistérség került a „felzárkózó” kategóriába (nagykanizsai, kaposvári, miskolci, salgótarjáni, hódmezővásárhelyi), és egyetlen nagyvárosi térség sem kapott ennél rosszabb minősítést. **Nagyvárosi kistérségeink tehát országos összesítésben egyértelműen a kedvező helyzetű kistérségek közé sorolhatók.**

Nemes Nagy József tanulmányában (Nemes Nagy 2003) a **kistérségek versenyképességi típusait** határozta meg az 1990, 1993, 1996, 1999, 2006 évek adatainak felhasználásával. A több gazdasági tényezőt (fejlettség, élőlétszám-termelékenysége, foglalkoztatottság, demográfiai helyzet) mérő mutatók feldolgozásával a kistérségeket (valamint a városokat is) komplex, többtényezős, vagy egytényezős versenyelőnyvel, illetve versenyhátránnyal

<sup>29</sup> A korábbi KSH besorolást lásd Varga István 2003-ban készített IDEA tanulmányában (Varga 2003)

rendelkező csoportokba sorolta. Az elemzés világosan kimutatta, hogy **a tartósan komplex versenyelőnyrel rendelkező csoportba jellemzően vidéki nagyvárosok és a középső országrész középvárosai és térségeik kerültek.** A megyei jogú városok kistérségei közül minden időben komplex versenyelőnyt mutatott fel a szegedi, pécsi, győri, székesfehérvári, szolnoki, szombathelyi, zalaegerszegi, sopron-fertődi, szekszárdi, veszprémi, egri, dunaújvárosi kistérség, de ezekhez hasonló karakterű volt a székesfehérvári kistérség is. Kaposvár és Nagykanizsa esetén maga a város ebbe a kategóriába került, de a kistérsége nem. (Szeged és Pécs esetén viszont a város nem került ebbe a csoportba, csupán a kistérsége). A hódmezővásárhelyi kistérség és Békéscsaba 2000-ig versenyelőnyben volt, azóta azonban visszaesett.

## 5. 2. A „nagyvárosi” kistérségek viszonya a valós térszerkezethez

A szakértők többségének véleménye szerint a kistérségi rendszernek valamennyire illeszkednie kell a valós térszerkezethez. A gondolatmenet bemutatására álljon itt egy idézet: „A kistérségi rendszer kialakításában tehát a területszervezési döntések alkalmával a természetes térszerveződési folyamatok figyelembevétele alapvető követelménynek számít. **Olyan kistérségi struktúrát célszerű kialakítani, mely az agglomerációs struktúrával koherenciát mutat,** és ez a követelmény a funkciók összehangolására, illetve kölcsönös figyelembevételére is érvényes követelmény.” (Varga 2005).

Most anélkül, hogy értékelnénk ezt a megállapítást, egyetértenénk, vagy vitatkoznánk vele, először hasonlítsuk össze, hogy a nagyvárosi térségekben mennyiben érvényesül ez a követelmény. Vessük tehát össze, hogy a mai kistérségek lehatárolása hogyan viszonyul a KSH által lehatárolt agglomerációkhoz, település-együttesekhez, és a kistérségek határainak módosításának hatására ezek a határok közeledtek, vagy távolodtak egymástól.<sup>30</sup>

3. táblázat

### A kistérségek és az agglomerációk egymáshoz való viszonya

| Nagyváros   | Agglomeráció | Ebből más kistérségbe tartozó |      | Kistérség |      | Ebből az agglomerációba nem tartozó |      | Eltérés |      |
|-------------|--------------|-------------------------------|------|-----------|------|-------------------------------------|------|---------|------|
|             |              | 2004                          | 2007 | 2004      | 2007 | 2004                                | 2007 | 2004    | 2007 |
| Győr        | 29           | 8                             | 8    | 27        | 27   | 6                                   | 6    | 14      | 14   |
| Miskolc     | 13           | -                             | -    | 40        | 40   | 27                                  | 27   | 27      | 27   |
| Pécs        | 21           | 2                             | 2    | 39        | 39   | 20                                  | 20   | 22      | 22   |
| Eger        | 10           | -                             | -    | 14        | 17   | 4                                   | 7    | 4       | 7    |
| Szombathely | 31           | 11                            | 11   | 40        | 40   | 20                                  | 20   | 31      | 31   |

<sup>30</sup> Szintén Varga István végezte el ezt az összehasonlítást egy 2005-ben készült tanulmányában (Varga 2005), azonban az azóta történt változások miatt a táblázatot át kellett dolgozni.



|                 |            |           |           |            |            |            |            |            |            |
|-----------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Zalaegerszeg    | 29         | -         | -         | 79         | 65         | 50         | 36         | 50         | 36         |
| Békéscsaba      | 10         | 8         | 6         | 5          | 6          | 3          | 2          | 11         | 8          |
| Debrecen        | 9          | 8         | 7         | 1          | 2          | -          | -          | 8          | 7          |
| Kaposvár        | 14         | -         | 4         | 77         | 54         | 63         | 44         | 63         | 48         |
| Kecskemét       | 9          | -         | -         | 18         | 18         | 9          | 9          | 9          | 9          |
| Nyíregyháza     | 5          | -         | -         | 9          | 9          | 4          | 4          | 4          | 4          |
| Salgótarján     | 9          | -         | -         | 23         | 24         | 14         | 15         | 14         | 15         |
| Sopron          | 6          | -         | -         | 39         | 40         | 33         | 34         | 33         | 34         |
| Szeged          | 12         | 1         | 1         | 12         | 12         | 1          | 1          | 2          | 2          |
| Szekszárd       | 5          | -         | -         | 26         | 26         | 21         | 21         | 21         | 21         |
| Székesfehérv.   | 13         | 2         | 2         | 18         | 18         | 7          | 7          | 9          | 9          |
| Szolnok         | 6          | 1         | -         | 17         | 18         | 12         | 12         | 13         | 12         |
| Tatabánya       | 12         | 6         | 6         | 10         | 10         | 4          | 4          | 10         | 10         |
| Veszprém        | 10         | 2         | 2         | 20         | 20         | 12         | 12         | 14         | 14         |
| Nagykanizsa     | -          | -         | -         | 48         | 27         | 48         | 27         | -          | -          |
| Dunaújváros     | -          | -         | -         | 9          | 9          | 9          | 9          | -          | -          |
| Hód. vásárh.    | -          | -         | -         | 4          | 4          | 4          | 4          | -          | -          |
| <b>Összesen</b> | <b>253</b> | <b>49</b> | <b>49</b> | <b>575</b> | <b>525</b> | <b>371</b> | <b>321</b> | <b>359</b> | <b>330</b> |

(Érd nem szerepel a táblázatban, mivel a város maga és a kistérségéhez tartozó települések is a budapesti agglomeráció részei.)

A táblázat adataiból látható, hogy *az az alaphelyzet, hogy a törvény által lehatárolt kistérségek és a KSH által lehatárolt agglomerációk, település-együttesek jelentős mértékben különböznek nem változott.* Ez nem véletlen hiszen – bár mindkét lehatárolást alapvetően a KSH végezte - teljesen más szempontok, és más mutatók alakították ki a két térségtípust. (Az egyik legfontosabb különbség, hogy a kistérségeket az egész országot lefedően kellett meghatározni.)

*A győri és a tatabányai kistérség kivételével még mindig az a jellemző, hogy egy város kistérségébe több település tartozik, mint az általa meghatározott település-együttesbe* (a kivétel Győr és Tatabánya). *Ez természetes is lehet,* hiszen a városok vonzáskörzete gyakran túlnyúlik azon a település-körön, melyekkel igen szoros, sokoldalú, összefonódott kapcsolatban vannak. Ebből a szempontból ráadásul a kistérség-határok módosítása javított a helyzeten, hiszen a kistérségek településszámának csökkenése (pl. Zalaegerszeg, Kaposvár) azt eredményezte, hogy „közeledett” az adott kistérség a lehatárolt település-együttes területéhez. Alapvetően ennek köszönhető, hogy az eltérés összesített mutatója javult.

*Az igazán ellentmondásos helyzet* azonban inkább az ellenkezője. *Az, amikor az agglomerációba, település-együttesbe tartozó települések nem tartoznak a város kistérségéhez.* Ilyen eset nem csupán a már jelzett győri és tatabányai kistérségben van, hanem nagyon sok esetben. (Pécs, Szombathely, Békéscsaba, Debrecen, Kaposvár, Szeged, Székesfehérvár, Veszprém). *Gyakorlatilag ez a jellemző helyzet* azok között a városkörnyékek között, melyek a KSH besorolásban valamilyen szintű „agglomerációk”. (ilyen 10 városkörnyék a 19-ből). Az eltérések ráadásul sok esetben nem egy-két települést jelentenek, hanem hatot, nyolcat, sőt Szombathely esetén tizenegyet. Az adatok azt is megmutatják, hogy „keresztirányú” különbségek is vannak, például Győr, Tatabánya esetén

sem csupán annyi település került más kistérségbe, amennyivel az adott agglomeráció, település-együttes nagyobb, mint a kistérség, hanem másik hat, illetve négy település is. ***A módosítások során a más kistérségbe tartozó települések összesített száma nem változott.*** Bár közeledett egymáshoz az agglomerációs térség és a kistérség egy-két esetben (pl. Szolnok, Békéscsaba, vagy a sajátos helyzetű Debrecen), de Kaposvár esetén az új kistérség megalakulása azzal járt, hogy négy település-együtteshez tartozó település más kistérségbe került. (Székesfehérvár esetén még érdekesebb a helyzet, mert egy agglomerációba tartozó település átkerült egy másik kistérségbe, de egy másik viszont ehhez a kistérséghez csatlakozott.) Debrecen és Érd példája teljesen sajátos. Debrecen a hozzá kötődő településektől elszakítva sokáig önmaga alkotott kistérséget, míg Érdnek 2007-től önálló kistérsége lett, miközben helyzete annyiban nem változott, hogy ugyanúgy a budapesti agglomeráció része, sőt a budapesti agglomeráción belül is ugyanúgy a „Nyugati kapu” hasonló helyzetben lévő településeivel (Budaörs, Törökbálint) alkot természetes településcsoportot.

Elvileg elképzelhető, hogy egy nagyváros kiterjedt agglomerációja több kistérségre tagolódjon, de a megyei jogú városok esetén nem erről van szó. Itt ***a hivatalos kistérségi lehatárolás gyakorlatilag „elszakítja” a településeket természetes vonzásközpontjuktól. Ez még akkor is így van, ha a települések saját körzetközponti ambíciójuk miatt, politikai okokból, vagy a nagyváros túlsúlyától való félelmükben ezt a megoldást támogatták.*** Ez a helyzet annál súlyosabb minél „erősebb” határt jelent a kistérségi határ. Amíg „csak” statisztikai, területfejlesztési célokat szolgált a lehatárolás nem jelentett olyan komoly problémát, hiszen mód volt arra, hogy a kistérségi határon (akár megyehatáron) átnyúló kistérségi területfejlesztési társulások alakuljanak.<sup>31</sup> A 2004-es változások óta azonban a kistérségi határ egyfajta közigazgatási határt is jelent, és a területfejlesztési törvény is önálló területfejlesztési szintként határozta meg a kistérséget, amikor kötelezően előírta a kistérségi területfejlesztési tanácsok – hivatalos kistérségi határokhöz illeszkedő - megalakítását. ***Minél jobban erősödik a kistérség funkciója, minél több feladat ellátásának ad keretet, minél jobban épül a finanszírozás a kistérségi szintre, annál súlyosabb problémát jelent, ha egy természetes módon összefonódott település-együttest, újabb adminisztratív határokkal tagolunk.***

### 5.3. Önálló típus-e a „nagyvárosi kistérség”?

Az IDEA „nagyvárosi” munkacsoport létrehozása, a további nagyvárosi tanulmányok, vagy a jelen kutatás témájának kijelölése azt feltételezték, hogy ***a „nagyvárosi” kistérségek sajátos típust képviselnek a kistérségi rendszerben. Az e tanulmányban eddig bemutatott sajátosságok ezt az álláspontot csak részben látszanak alátámasztani,*** mivel azt jelzik, hogy ***az a „nagyvárosi kör”, melyek kistérségei külön típust képviselnek nem biztos, hogy a jelenlegi megyei jogú városok köre.***<sup>32</sup> Ebben a körben ugyanis az egyetlen közös

<sup>31</sup> Igaz a települések a regionális tanácsokban való képviselet miatt érdekeltek voltak a kistérségi határok keretein belül társulni.

<sup>32</sup> A magas népességszámú kistérségek gyakorisága, az egy településre jutó magas átlagnépesség azt jelzi, hogy ha igazán vannak speciális helyzetű kistérségek az országban azok éppen a Budapest közelében lévő pest megyei kistérségek. E kistérségek különleges helyzete talán még inkább igényelné a tudományos feltárást és a speciális intézkedéseket, szabályozást, mint a vidéki „nagyvárosok” helyzete.



csoportképzési ismérv, a megyei jogú városi rang, minden más szempontból – nagyságuk, funkcióik, vonzáskörzetük, a városhierarchiában elfoglalt helyük, az urbanizációs fejlődésben „elért” stádiumuk, fejlettségük stb. – alapján jelentősen különböznek.

A kistérségeket többször és több szempontból tipizálták már. Az elemzések például lehatárolták vidéki, vagy urbanizált kistérségeket (Csatári 2000, Schneider 2006), turisztikai, ipari, vidékfejlesztési, vagy agglomerációs kistérségeket (Pap 2004), aprófalvas, nagyfalvas, urbánus kistérségeket (Pap 2004). (Pap Norbert tanulmányában arra is felhívta a figyelmet, hogy lehet a kistérségeket típusokba sorolni más szempontokból is, például fejlesztési cél, vagy mérhető hatékonyság szempontjából.) Egyfajta tipizálást jelent az is, amikor jogszabályok területfejlesztési szempontból emelnek ki kistérségeket, például hátrányos helyzetük, vagy halmozottan hátrányos helyzetük alapján.<sup>33</sup> Bizonyos értelemben a **kistérségi modellkísérletek** is követtek valamilyen tipizálást. Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a miskolci modellkísérlet a „nagyvárosi agglomerációt”, mint típuskétséget vizsgálta. Az összefoglaló tanulmányok viszont azt jelzik, hogy e kísérletekben egy csoportnak tekintették az un. „nagyobb népességszámú” kistérségeket (Metzinger 2004)<sup>34</sup>, és a „kis népességszámú” kistérségeket (Hoffmanné 2004), bár **a csoportképző ismérv ezekben az esetekben nem volt pontosítva.**

A nagyvárosi kistérségek speciális helyzetének, illetve a nagyvárosi kistérségek különbségeinek bemutatása érdekében érdemes felidézni két olyan tanulmányt, melyek kifejezett célja, hogy „kistérségi típusokat” határoljon el.

Pap Norbert szerint (Pap 2004) attól függően, hogy „...egy körzetközpont szerepet betöltő település milyen funkciókkal rendelkezik, mennyire képes betölteni a középszintű funkciókat, mennyire képes térszervező funkciókat hatékonyan ellátni, a kistérségek (társulások) megszervezésében, működtetésében más és más elveket, stratégiát kell követniük.” Ennek alapján négy alapszituációt feltételezett, és ezek szerint határozott meg **négy kistérségi alapkategóriát.** Az **első kategória** az, amikor „**a kistérségek nagyvárosok** (pl. Pécs, Győr vagy Miskolc) **közvetlen közelségében helyezkednek el.**” A szerző szerint „ekkor a nagyváros körüli szuburbanizációs reálfolyamatok a községeknek a nagyváros felé mutató kapcsolatait teszik a térszerkezet meghatározó erőivé. A nagyvárosok és a községek között ebben az esetben a nagy méretbeli, sokszor pedig még intellektuális szakadék miatt nem alakul ki kooperáció. A nagyváros árnyékában működő kisváros nem képes valódi térszervező tényezővé válni. Sajátos **asszimmetrikus pozíció** alakul ki a nagyváros és szuburbán zónája között. A szuburbán zónában élő települések a nagyvárosban zajló folyamatoknak nagymértékben ki vannak szolgáltatva. A kistérség-fejlesztés hatékonysága a szuburbán folyamatok figyelembevétele, a nagyváros kínálta erőforrásokra való támaszkodás”. A szerző a nagyvárosi kistérségen kívül megkülönbözteti a „**külső periferián elhelyezkedő**, illetve a „**belső periferián elhelyezkedő**” kistérségeket, melyek közös jellemzője többek között, hogy gyakran nincs természetes városi központjuk. Végül elkülöníti a „**valódi városkörnyék típusú**” kistérségeket, melyek szerinte az ideális kistérségek, mivel a kisváros és a környező községek között egy szoros, szimbiotikus kapcsolat alakul ki. „A kisváros felvállalja a

<sup>33</sup> Bár teljesen más lehatárolási elven alapult, de ugyanígy fejlesztési szempontú kiemelést, tipizálást jelentett a SAPARD kistérségek kialakítása.

<sup>34</sup> Ebbe a csoportba két megyei jogú város (Zalaegerszeg, Miskolc), valamint egy nem megyei jogú város (Baja) került.



vonzáskörzete problémáit. A kisvárosi intézmények számos térségi érdeket is szolgálnak. A térségközponti szerep nem vitatható. Az önkormányzatok kommunikálnak egymással. A kisvárosbeli fejlesztések az egész térséget szolgálják.”

A fenti csoportosítás természetesen nem a 2004-ben lehatárolt kistérségeket célozza meg, és elsősorban terület-, illetve térségfejlesztési szempontból értékeli azokat. Tudjuk, hogy a jelenlegi hivatalos „nagyvárosi” kistérségekben nem biztos, hogy minden település szuburbán, és kevés nagyvárosi kistérségben van kisváros a „nagyváros” szomszédságában (vagy ha van, akkor az sok esetben más kistérséghez tartozik.) Kicsit hiányzik a csoportosításból egy olyan kategória, melyben a központ nem egy „túlsúlyos” nagyváros, de nem is egy tipikus kisváros. (Egyébként talán ilyen néhány megyei jogú városunk kistérsége is pl. Szekszárd, esetleg Sopron) Az sem biztos, hogy a valóságban minden „kisvárosi kistérség” működése olyan ideális, mint azt a szerző feltételezi, és hogy teljesen kizárt az ideális együttműködés egy nagyváros térségében. A csoportosítás a mi témánk szempontjából mégis mindenképpen azt jelenti, hogy **Pap álláspontja szerint is külön típust képeznek a „nagyvárosi kistérségek”.**

Schneider Gábor tanulmányában **a kistérségek alaptípusait vidéki és városi kistérségekként határolja el. Ezután a városi kistérségeket is tipizálja.** Szerinte a mintegy 480 magyar város három csoportba sorolható: **világváros** vagy metropolisz – ez Budapest, **nagyváros és környéke**, valamint a **kisvárosok köre**. Végül magukat a nagyvárosi kistérségeket is tovább csoportosítja, miután a hazai nagyvárosokat ő is azonosítja a 23 megyei jogú várossal. Mivel a szerző szerint e városok között jelentős eltérések mutatkoznak, esetükben további csoportosítási lehetőségeket javasol a lakosságszám és a városi vonzáskörzet alapján. Még a 2003-as kistérségi lehatárolást alapul véve **három további alkategóriát javasol bevezetni:**

- A 150 ezres lakosságszámot meghaladó városok és vonzáskörzetük (győri kistérség, pécsi kistérség, miskolci kistérség, szegedi kistérség, kecskeméti kistérség és Debrecen).
- A 100 és 150 ezer közötti lakosságszámú városi térségek (székesfehérvári kistérség, szombathelyi kistérség, zalaegerszegi kistérség, kaposvári kistérség, nyíregyházi kistérség, szolnoki kistérség, budaörsi kistérség)
- Az 50 és 100 ezer közötti lakosságszámú városi térségek (tatabányai kistérség, veszprémi kistérség, dunaújvárosi kistérség, soproni kistérség, nagykanizsai kistérség, egri kistérség, békéscsabai kistérség, hódmezővásárhelyi kistérség, salgótarjáni kistérség).

A tanulmány lényegében **alátámasztja azt az álláspontot, hogy megyei jogú városaink kistérségei nem egy homogén típust alkotnak. Az alkategóriák** – mivel csupán a létszám alapján kerültek meghatározásra – **kissé mechanikusnak tűnnek.** A mechanikus megközelítés hibáját jelzi, hogy például egyes kistérségek a lehatárolás 2006 évi módosításával automatikusan más csoportba kerültek, pedig valószínűleg érdemben nem befolyásolta helyzetüket, minőségüket a mennyiségi változás (Pl. Érd, és Zalaegerszeg kistérsége egy kategóriával „lejjebb” csúszott, de Kaposvár is alig került el ezt a sorsot). Ilyen mechanikus csoportosítással a szekszárdi kistérség, központja hiába megyeszékhely megyei jogú város, be sem került a „nagyvárosi” kistérségek egyik kategóriájába sem, míg pl. a hódmezővásárhelyi kistérség „megugrotta” az 50 ezres szintet. Nem derül ki igazán a tanulmányból tehát, hogy



melyek ezen alkategóriák minőségi ismérvei, és az sem, hogy miért jelentenek más típust a szolgáltatásszervezés, az igazgatás, vagy a területfejlesztés szempontjából.<sup>35</sup>

## 6. A kistérségekre vonatkozó szabályozás és a nagyvárosi kör

### 6. 1. A kistérségi rendszer bevezetését előkészítő IDEA tanulmányok

A kistérségi törvény előkészítése során az **IDEA programban elkészült tanulmányok** számos ponton foglalkoztak a nagyvárosok speciális helyzetével. Már a kistérségi munkacsoport is több tanulmányban érintette a témát (lásd Somlyódiné, Pfeil Edit a városok helyzetével, szerepével foglalkozó munkáját, vagy dr. Kéki Zoltán tanulmányát a megyei jogú városok és a kistérségi közigazgatás kapcsolatáról). Az IDEA tanulmányok készítésekor **még a lehetőségek igen tág határai között gondolkodtak** a szerzők. A kistérséget, mint a kialakítandó regionális szint „kistestvérét” vizsgálták, és arra is **javaslatokat tettek, hogy milyen megyei feladat és hatásköröket lehetne a kistérségekhez telepíteni**. Ekkor még szó volt a **kötelező társulás** lehetőségéről is. A nagyvárosi kérdés tanulmányozására később külön „nagyvárosi” munkacsoport is alakult, melynek keretében további három tanulmány, és ezek alapján egy összefoglaló készült (*Bércesi, Kéki, Varga, Bognár 2003*). A tanulmányok **sokoldalúan körbejárták a „nagyvárosi kistérségek” kérdéskörét**. Feltárták például, hogy milyen sajátosságai vannak a nagyvárosoknak a kistérségi rendszer szempontjából, milyen szempontok vezérelhetik magukat a városokat, milyen előnyöket jelenthet a kistérségi rendszer a nagyvárosok illetve a környező települések számára (*Pfeil, Bércesi, Kéki 2003*). Felhívták a figyelmet arra, hogy a nagyvárosi agglomerációk (agglomerálódó térségek, település-együttesek) speciális településcsoportok, melyek sajátos problémákkal szembesülnek, és amelyekben átalakul a hagyományos „városközpont és vonzáskörzete” viszony. (*Varga 2003*) A tanulmányok részletesen elemezték, hogy a különböző kistérségi szintre „telepítendő” funkciók – az államigazgatási, közszolgáltatási, területfejlesztési feladatok – szempontjából milyen sajátosságai vannak a nagyvárosoknak. Abban egyetértettek a tanulmányok szerzői, hogy a nagyvárosok már eddig is számos különböző szintű feladatot láttak el kisebb, vagy nagyobb vonzáskörzetük számára.

**Az államigazgatási feladatok és hatáskörök** telepítése – függetlenül a kistérségi rendszertől – követett egy térségi logikát, mely alapján a nagyvárosokba, különösen a megyeszékhelyekre nem csupán a körzetközponti, hanem egyéb – megyei, regionális – illetékességű államigazgatási szervek kerültek. Az IDEA kistérségi koncepció és tanulmányok alapkérdései ez esetben alapvetően az államigazgatási feladatok szintek közötti elosztásának módosítását, az ágazati elaprózottság enyhítését, és az ágazati szervezetrendszerek területi összehangolását

<sup>35</sup> A tanulmány egyébként a rurális és városi kistérségek elkülönítésére javasolja kistérségi központ és a teljes kistérség lakosságának arányszámát. A szerző szerint minél magasabb ez az arány, annál erőteljesebb a város körüli települések függősége a székhelytelepüléstől. A pusztán egy mutatóra épített értékeléssel ez esetben sem érthetünk teljes egészében egyet (pl. Érd esetében magas ez az arány, de a többi kistérségi település inkább Budapesttől függ, mint Érdtől.). Még jobban vitatható, hogy a szerző a funkcionális városi térségek integritásának egyik mutatószámaként is értelmezi ezt a mutatót. A funkcionális városi térségek, mint azt korábban láttuk, jelentősen eltérhetnek a hivatalos kistérségektől.

célozták, mely problémák érdemben nem merültek fel másképp a nagyvárosi kistérségek és más kistérségek esetén.<sup>36</sup> *A jegyzőkhöz telepített körzeti feladatok tekintetében* a tanulmányok megállapították, hogy szintén **nincs értelme különbséget tenni nagyváros és nem nagyváros körzetközpont között.** (Varga 2003, Kéki 2003).

A *szolgáltatásszervezés* szempontjából abban egységesnek tűnt a szerzők álláspontja, hogy a komplex kistérségek kialakítása keretet nyújthat a megyei jogú városoknak és a környező településeknek, hogy a spill-over hatásokat kezeljék. **„A kistérségi közigazgatási rendszer akkor válhat működőképesé és teljessé, ha valamilyen módon befogadja, de legalábbis kezeli a városok körzeti és térségi feladatait”** (Pfeil, Bércesi 2003). A város számára finanszírozhatóvá tehetőek egy ilyen rendszerben a környező települések lakóinak – megyei jogú városi és körzeti szerepkörükből adódóan - egyébként is nyújtott közszolgáltatások, míg a környező települések is esélyt kaphatnak arra, hogy befolyásolják a „városi” közszolgáltatások megszervezését.

Több szerző felhívta a figyelmet arra, hogy a nagyvárosok elsősorban nem az alapellátások biztosítása, hanem a térség versenyképessége szempontjából érdekeltek a környező településekkel való együttműködésben. (Pfeil 2003, Bércesi 2003) **Területfejlesztési szempontból a nagyvárosoknak kitüntetett a szerepük**, mely azonban „nem ismer kistérségi határokat” (Bognár 2003).

**A szerzők többsége** – kiemelve a nagyvárosok, és a nagyvárosi kistérségek speciális helyzetét a közszolgáltatási és területfejlesztési feladatok tekintetében - **speciális megoldásokat szorgalmazott a nagyvárosok térségeire** (Bércesi 2003, Varga 2003, Kéki 2003) **bár erre vonatkozóan konkrét javaslatokat csak ritkán fogalmaztak meg.** (Egy ilyen konkrét, de szélsőséges javaslat volt Kéki Zoltáné, aki azt szorgalmazta, hogy „komplex” kistérségek létrehozása esetén, a nagyvárosokat vonják ki a kistérségi rendszerből). Konkrét javaslatok hiányában, pedig **sem a szabályozási koncepciók, sem a többcélú kötelező társulásra vonatkozó törvényjavaslat, sem az elfogadott törvény nem tartalmazott speciális szabályozási elemeket a nagyvárosi kistérségekre.** Nem véletlen, hogy az IDEA program (Varga 2006), illetve a Magyarország 2015 kutatási program keretében (Schneider 2006) tovább kutatták a témát, feltárva a jelenlegi kistérségi rendszer nagyvárosi térségek esetén meglévő ellentmondásait.

## 6. 2. A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény szabályozásának esetleges hatásai a nagyvárosi kistérségekben

A többcélú kistérségi társulás intézményesítését végül - az Alkotmánybírósági normakontrollt és ez alapján történő módosítást is megjárva – a 2004. évi CVII. törvény végezte el. A törvény a települési önkormányzatok önkéntes társulásának elve alapján határozta meg a többcélú kistérségi társulás létrehozásának és működésének szabályait. Az ilyen típusú önkormányzati együttműködések térbeli kereteit, a kistérségeket, a törvény melléklete tartalmazta, módosítva

<sup>36</sup> Az IDEA kistérségi tanulmányok egyik legfontosabb alapkérdése az volt, hogy hogyan hangolható össze az egyes ágazatok területi szerveinek illetékességi területe, székhelye, illetve, hogy érdemes-e valamilyen formában egységes „kistérségi” dekoncentrált szervezetrendszert létrehozni. A másik fő kérdés, hogy a „megyei” szintű szervek regionalizálása esetén milyen szerepet kaphatna egy kistérségi struktúra. Ezek a kérdések nem merülnek fel másképp a nagyvárosi kistérségekben, és más kistérségekben.



és egyben megerősítve, „törvényi keretekbe foglalva” a korábban csak kormányrendelettel szabályozott kistérségi határokat. A jogszabály egyben szabályozza a kistérségi lehatárolás módosításának eljárását is, és az önkormányzati választásokat követő hat hónapos időszakra korlátozza annak kezdeményezését.

***A törvény egyrészt új együttműködési keretet kívánt teremteni az önkormányzatok számára, másrészt lehetőséget kívánt biztosítani arra, hogy az önkormányzati finanszírozás rendszerén belül, vagy az ágazati szabályokban ösztönözzék a településeket a kistérségi határokon belül megvalósuló együttműködésre.*** Az „ösztönzés” végül két formában meg is valósult, egyrészt pozitív ösztönzésként az önkormányzati finanszírozási rendszer keretein belül, másrészt egyfajta „negatív” ágazati ösztönzéssel pl. az oktatás, vagy az egészségügy területén, ahol a szakmai minimumkövetelmények meghatározásával, vagy pl. a TB finanszírozás szigorításával megnehezítették az önkormányzatok számára a kötelező feladatok ellátását. A végeredmény ismert, gyakorlatilag minden kistérségben, köztük a nagyvárosi kistérségekben, létrejöttek a többcélú társulások.

***A törvény,*** mint említettük végül alig tett különbséget a különböző típusú kistérségek között, így ***nem alkalmaz külön szabályokat a nagyvárosi kistérségekre*** sem. Egyetlen ponton tesz különbséget kistérségek között. A 25-nél több tagú társulások esetén a működőképesség biztosítását a döntés-előkészítő, koordináló, és a munkaszervezet irányítását végző 5-9 tagú elnökség segíti.

A differenciálás hiánya talán a legjobban a többcélú kistérségi társulás által ellátható feladat és hatáskörök taxatív felsorolásánál érhető tetten. ***A nagyvárosi térségek többsége annyira különbözik más kistérségektől, hogy szinte elképzelhetetlen, hogy egy ilyen kistérség számára legfontosabb együttműködési területek ugyanazok legyenek, mint bármely más kistérségben.*** Ezt a helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a törvény csak az oktatási, szociális, egészségügyi és területfejlesztési feladatkörökbe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásához ***garantál*** az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást. Ez egyrészt azt sugallja, hogy törvényalkotó a többcélú kistérségi társulásokat elsősorban e feladatok ellátására szerette volna létrehozni, másrészt meglehetősen bizonytalanná teszi egyéb feladatok finanszírozását, a hosszú távú tervezést nem tesz lehetővé. E tanulmány nem foglalkozik a támogatás részletszabályaival, de annyit mindenképpen érdemes már itt megjegyezni, hogy konkrét szabályozásban a támogatások elérhetőségének végül, ugyan feltétele volt a nagy ellátórendszerek egyes feladatainak és a területfejlesztési feladatok közös ellátása, de – a feltételek teljesítése esetén - megjelent az un. kistérségi normatíva, mely lehetővé tette, hogy a társulások az általuk legfontosabbnak ítélt közös feladatokra szabadabban használják a támogatásokat.

A többcélú kistérségi ***társulások megalakítására,*** illetve ***működésére vonatkozó szabályokban*** több ***olyan elem megjelenik,*** mely éppen azért, mert nem tesz különbséget a különböző típusú kistérségek között ***eredményét tekintve differenciál a kistérségek települései között.***

Az egyik ilyen részlet ***a többcélú kistérségi társulás létrehozásának feltételrendszere.*** Az itt lefektetett szabályok ugyanis a kistérségbe tartozó települések számának függvényében különbözőképpen érintik a nagy és kis lélekszámú településeket. A nagyvárosi kistérségek esetén – mivel a központi város aránya (Szekszárd és Sopron kivételével) meghaladja ezt az



értéket - nyilvánvalóan könnyebb teljesíteni azt a feltételt, hogy a megállapodást jóváhagyó települések együttes lakosságszáma haladja meg a kistérség lakosságszámának 60 %-át. A törvényben meghatározott feltételek alapján **a nagyvárosi kistérségi társulások létrehozásához** – kivéve, ha a kistérségi társulás területfejlesztési feladatokat is ellát - **elegendő a nagyvárosnak megállapodnia a kistérséget alkotó többi település önkormányzatainak felével.** (Ez a kis településszámú kistérségekben, pl. Érd, Dunaújváros, Békéscsaba, Nyíregyháza, Hódmezővásárhely csupán néhány települést jelent.) Ugyanez fordítva is igaz. **Ha a nagyváros kilép, vagy kizárják a kistérségi társulásból – még ha az eredetileg az összes település jóváhagyásával jött is létre - gyakorlatilag megakadályozhatja a többcélú kistérségi társulás működését a kistérségben.** A nagyváros egyenlőbb az egyenlők között. Tulajdonképpen bármikor „zsarolási pozícióba” kerülhet, vagy „elhanyagolhatja” kötelességeinek teljesítését. Ez persze **csak egy elvi lehetőség.** A gyakorlatban a nagyvárosok általában érdekeltek az együttműködésben, és a többletforrások elérésének lehetősége is ösztönzi őket, melynek jelenleg feltétele a területfejlesztési feladatok ellátása, de **meghatározó szerepük a többcélú kistérségi társulások létrehozásában, és fennmaradásában így is vitathatatlan.**

A szabályozás szerint a társulás működési költségeihez – amennyiben a tagok nem állapodnak meg más szabályban - a települések lakosságszámuk arányában járulnak hozzá, de a társulási tanácsban minden települési polgármesternek egy szavazata van. Ez elvileg hátrányos helyzetbe hozhatja a nagyobb lélekszámú településeket, így a megyei jogú városokat is. Ez semmiképpen **nem ösztönzi a nagyvárosokat arra, hogy a számukra fontosabb közszolgáltatási feladatokat a társulásra ruházzák át, mivel ez esetben a feladatok ellátásával kapcsolatos döntésekhez szükségük van mások szavazatára.** Mások nem dönthetnek helyettük, mivel a határozatképességhez szükséges, hogy a jelen lévő tagok képviseljék a társulást alkotó települések lakosságszámának legalább egyharmadát. (A nagyvárosok többsége esetén a nagyváros lakosságának aránya meghaladja, vagy legalábbis közelíti a 66 %-ot.) Ha nincs jelen a nagyváros polgármestere, vagy annak képviselője az ülés nem határozatképes, ha jelen van, lehetetlen elfogadni egy döntést nélküle, hiszen biztosan képviseli a jelenlévők által képviselt települések lakosságának egyharmadát. Különösen így van ez minősített többséget igénylő döntések esetén. **A határozatképességhez és javaslatok elfogadásához rendelt szabályok lényegében egy „kvázi” vétőjogot biztosítanak a nagyvárosoknak.** Önállóan azonban semmiképp nem dönthetnek, mivel a szavazatok több mint a felével rendelkező tagoknak jelen kell lennie a határozatképességhez, és a jelenlévők több mint a felének egyformán kell szavaznia. Abból is probléma adódhat, **ha a nagyvárosok elérik, hogy a megállapodásban lakosság, vagy költségarányos szavazatarány szerepeljen, mivel ekkor a kistérségi települések érezhetik úgy (jogosan), hogy semmi beleszólásuk a döntésekbe.** A szabályozás ad lehetőséget arra, hogy a nagyvárosok erőfölényükkel visszaéljenek. Természetesen ez szintén csak egy elvi lehetőség. **A gyakorlati tapasztalatok alapján a nagyvárosok „önmérsékletet” tanúsítanak,** és vagy elfogadják az egy település - egy szavazat elvet, vagy a társulási megállapodásokban kialakítanak valamilyen „ellensúlyt” pl. a blokkoló kisebbség. Ennek azonban az lehet az ára, hogy **csak olyan feladatok kerülnek kistérségi szintre, amelyek átruházása a nagyvárosoknak is egyértelmű előnnyel jár** (kihasznált kapacitások, többlettámogatás stb.) **még akkor is, ha esetleg a környező települések igényelnék más feladatok közös ellátását is.**

A súlyok és ellensúlyok kényes egyensúlyát maga a törvényi szabályozás csak részben biztosítja, így az egyes települések belátásán, önmérsékletén, és együttműködés iránti





elkötelezettségén múlik, hogy sikerül-e a nagyvárosi kistérségekben megfelelő, a helyi viszonyokhoz alkalmazkodó belső szabályrendszert kidolgozni. ***A megalakítás és működés szabályai azonban szinte törvényszerűen eredményezik, hogy a kistérségi szintre átadott feladatok köre a nagyvárosi térségekben igen szűk keretek között mozogjon, és csak azokra korlátozódjon, melyek preferáltak, és amelyekre külön többlettámogatás igényelhető.***

### 6. 3. Nagyvárosok és nagyvárosi kistérségek a területfejlesztési szabályozásban

A kistérségi rendszer sajátos részét képezi a területfejlesztési szabályozás. Mielőtt megvizsgálánánk, hogyan jelennek meg a nagyvárosok és a nagyvárosi kistérségek ebben a szabályozásban érdemes leszögeznünk egy történelmi tényről. A többcélú kistérségi társulások és a kistérségi területfejlesztési tanácsok intézményesítésének előkészítése időben párhuzamosan zajlott a két felelős tárcaánál a Belügyminisztériumban és a Miniszterelnöki Hivatalban. A két tárca között azonban nem volt meg a szükséges koordináció és ***csak az utolsó pillanatban sikerült elkerülni, hogy a két törvényjavaslat két párhuzamos intézményt és egymásnak ellentmondó szabályozást alkosson a kistérségekre.*** Ezt az ellentmondást végül csak részben oldotta fel a területfejlesztési törvény szövege, amikor lehetővé tette, hogy a többcélú kistérségi társulások, amennyiben a hivatalosan lehatárolt kistérség valamennyi települése részt vesz bennük elláthatják a kistérségi területfejlesztési tanács funkcióit. ***A megoldás azonban formai. Az egy szervezet gyakorlatilag mégis kettő maradt. Mások a szabályai a megalakításnak,*** ugyanis a kistérségi területfejlesztési tanács létrehozása a hivatalosan lehatárolt kistérség településeinek részvételével kötelező. ***Más a társulási tanács és a területfejlesztési tanács összetétele,*** hiszen a területfejlesztési tanács esetén a szavazati joggal rendelkező polgármestereken kívül ***tanácskozási jogú tagokat*** is megállapít a törvény, akik között ott vannak a szakmai kamarák, szakmai érdekvédelmi szervezetek, civil szervezetek képviselői, a munkaadói és munkavállalói oldalt képviselő delegáltak, az államigazgatás képviselői (közigazgatási hivatal és Államkincstár), valamint a megyei területfejlesztési tanács képviselője. ***Mások a működés szabályai is. A területfejlesztési tanácsban vannak egyhangú döntést igénylő ügyek*** (fejlesztési koncepció, program, költségvetés és pénzügyi terv, valamint a szervezeti és működési szabályzat elfogadása), míg a többcélú kistérségi társulásban csak minősített többséget igénylő döntések vannak. A 25 településnél nagyobb kistérségek esetén ***létrehozott elnökségre a területfejlesztési tanács feladatai átruházhatók,*** míg a társulásnál az elnökség csak előkészítő, koordináló feladatokat lát el, valamint a munkaszervezetet irányítja. Témánk szempontjából fontos, hogy a területfejlesztési tanácsok esetén ***a megyei jogú város polgármestere az elnökségnek mindenképpen tagja,*** és ***bizonyos kérdésekben egyetértési jogot gyakorol.*** ***Azokban a kistérségekben, amelyeknek székhelye megyei jogú város,*** a kistérségi fejlesztési tanács ***külön koncepciót és programot készít a megyei jogú várost és a környező településeket érintő fejlesztésekre,*** így különösen a nagyvárost és a környező települések ellátását biztosító szolgáltatások, valamint az infrastruktúra fejlesztésére. (E koncepció elfogadásakor a megyei jogú város polgármesterének szintén egyetértési joga van.) ***A területfejlesztési szabályozás e pontja azt sugallja, hogy a megyei jogú városok kistérségei a fejlesztések tervezése szempontjából nem egy területegységek,*** és eleve két részre bonthatók, „megyei jogú város és környező települései” és a nem „környező” települések. ***A többcélú kistérségi társulások létrehozása kapcsán, éppen az volt a kiindulópont, hogy a „kistérség” legyen a***



**közszolgáltatások – önkormányzatok együttműködésén alapuló - működtetésének és fejlesztésének alapegysége.** Bár a gyakorlatban az alapellátás területén sok esetben kiderült, hogy csak a mikro-térségek közbeiktatásával valósulhat meg a közös feladatellátás.

A területfejlesztési szabályozás és a többcélú kistérségi társulások szabályozásának ellentmondásai azt eredményezik, hogy bár **formailag a többcélú kistérségi társulás keretében valósulnak meg a területfejlesztési feladatok** (ez ráadásul a kistérségi támogatások elnyerésének feltétele) – **a gyakorlatban ugyanabban a kistérségben két párhuzamos kistérségi intézmény működik különböző eljárási szabályok alapján.**

Ez a helyzet jelzésértékű, és rámutat a jogszabályokban fellelhető bizonyos értelmezési ellentmondásokra is. **A többcélú kistérségi társulásokról alkotott törvény** ugyanis közös önkormányzati feladatellátást céloz meg, de **hibásan települési önkormányzati feladatnak tekinti a területfejlesztési feladatokat.** Már itt és most szögezzük le a települési önkormányzatoknak településfejlesztési és -rendezési feladataik, és hatásköreik vannak, nincsenek területfejlesztési feladataik. **Az együttműködés a többcélú kistérségi társulás keretein belül a településfejlesztési feladatok összehangolására irányulhat és nem területfejlesztési feladatok ellátására.** A másik oldalról több szempontból **vitatható** az is, **hogy a területfejlesztési törvény önálló területfejlesztési szintként határozza meg a kistérségeket,** és külön területfejlesztési intézményt telepít erre a szintre. **Sem a hazai területfejlesztési tervezési és támogatási rendszer, sem az uniós támogatások felhasználása nem teszi ezt szükségessé,** és valljuk be nem is igazán támaszkodik a kistérségi területfejlesztési tanácsok működésére. A területfejlesztés optimális térbeli kereteit ugyanis az uniós értelemben vett regionális szintek (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3) jelentik. Önkormányzatok eseti együttműködéssel, vagy a kistérségi társulások keretein belül kialakított közös projektekkel egyaránt pályázhatnak területfejlesztési és uniós forrásokra. Hasznos és szerencsés, ha közösen terveznek, és a kistérségi koncepciók, programok keretein belül összehangolják a kistérségben tervezett fejlesztéseiket. Hasznos és szerencsés, ha sikerül közös céljaikat érvényesíteni a területfejlesztési és uniós tervekben. Érdemes ezért összefogniuk. Hasznos és szerencsés, ha ráadásul ezeket az elképzeléseket sokoldalúan egyeztetik a térség vállalkozásaival, lakosságával, civil szervezeteivel. Ennek azonban csak a pályázatok megalapozása, a projektek megvalósítása, és a fejlesztés eredményessége szempontjából van jelentősége. A lokális szint, így **a kistérségi szint is csak, mint kedvezményezett szerepel a területfejlesztés és az uniós regionális politika rendszerben.** Területfejlesztési döntéseket a kistérségi szinten nem hoznak, így talán csak **az intézményrendszer felesleges megkettőzését, bonyolult és körülményes eljárási szabályokat jelent a kistérségi területfejlesztési tanács intézménye.** Különösen így van ez napjainkban, amikor a hazai területfejlesztési támogatások elosztásában már a megyei szint sem kap érdemi szerepet. Az uniós források felhasználása pedig végképp központosított logikát követ, és a területi szintek közül csak a regionális fejlesztési tanácsok kapnak a tervezésben és a programok végrehajtásában némi szerepet. **Az intézményesült kistérségek legfontosabb szerepe ebben a rendszerben a regionális fejlesztési tanácsok döntéseiben való részvétel,** és akkor alakulhat ki egy a helyi, kistérségi adottságokra jobban építő területfejlesztési rendszer, ha ez a képviselőlet erősödhet. **Erre a szerepre azonban az önkormányzatok kistérségi társulásai tökéletesen alkalmasak,** nincs szükség hozzá külön kistérségi területfejlesztési tanácsok működtetésére. A „nagyvárosi” kistérségek **szempontjából külön sajátosság, hogy a megyei jogú városok önkormányzatai „alanyi jogon” delegálhatnak tagokat a regionális tanácsba,** így e kistérségek települései ebből a szempontból is erősen kötődnek a központi



településhez. Szerencsés helyzet, ha a nagyváros nem csupán a saját szempontjait képviseli, hanem az egész várostérséget tekinti szerves egységnek (fejlesztési centrumnak), és környezetével együttműködve kívánja kezelni a nagyvárosokkal szembeni kihívásokat. Ennek garanciáit azonban a jogi szabályozás nem teremti meg.

## 7. A kistérségi rendszer működésének tapasztalatai a nagyvárosi térségekben

Jelen tanulmánynak nem célja, és nem feladata, hogy általában értékelje a kistérségi rendszer működését. *Az összefoglaló* ezért elsősorban *a nagyvárosi sajátosságok megjelenését vizsgálja*. Érvényes azonban ez esetben is, hogy még nem telt el elég idő a rendszerezett, és megalapozott értékeléshez, így inkább egy-egy kiragadott példa jelzi a problémákat.

Az első működési tapasztalatokat az ún. *kistérségi modellkísérletek* nyújtották. A 2003-ban indított modellkísérletek közül kettő célzott meg „nagyvárosi kistérséget”. Az egyik a miskolci „nagyváros és térsége” modellprogram, a másik az ún. Zalaegerszeg-Gellénháza-Bak egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási modellprogram. 2004-ben ugyanezen helyszíneken kerültek meghatározásra és támogatásra újabb fejlesztési területek, Miskolc esetén a területfejlesztés és térségi közszolgáltatás bővítése, Zalaegerszeg esetén az elektronikus ügyintézési funkció bővítésére. 2005-ben további megyei jogú város kistérsége került a modellkísérletek közé Szekszárd, ahol a humán erőforrás fejlesztési rendszer kialakítását támogatták. (Dudás 2005) Miután a Zalaegerszegi és a Szekszárdi kísérlet egy speciális területet fogott át, és csak néhány önkormányzatot fedett le, témánk szempontjából a legfontosabb a Miskolci modellkísérlet. A Zalaegerszegi modellkísérletről azért annyi információt érdemes megjegyezni, hogy a kísérlet jól szerepelt, de végül mégsem folytatódott.<sup>37</sup> A *miskolci modellkísérlet tapasztalatai* (Mészáros 2005) rámutattak, hogy a kistelepülések érzékenysége miatt a nagyvárosok kistérségekben különösen fontos annak tudatosítása, hogy mást jelent a közfeladatok ellátásának megszervezése, és mást azok konkrét végrehajtása. Felhívta a figyelmet a *hálózatszemlélet* kialakításának szükségességére, és ezzel összefüggésben a mikrokörzetek fontosságára. Példát mutatott az együttműködés optimális szervezeti kereteinek kialakítására, mely folyamat lényege, hogy lehetőleg *konszenzus elérésére* van szükség, mert bármilyen türelmetlenség (gondolom a nagyváros részéről) a későbbi együttműködés zavaraihoz vezet. A tapasztalatok azt mutatták, hogy *a nagyvárosi kistérségek esetén akkor lesz működőképes az együttműködés, ha* a nagyváros és környéke szövetséges lesz, *a város és vidéke természetes egységének tekinti a kistérséget*, mely mindkét fél számára előnyös szövetség alakítható ki. Nagyon veszélyes lehet a későbbi működésre, ha a nagyváros a kistérségi keretben „bekebelezni kívánja” agglomerációját. A tanulmány rámutatott arra is csak pozitív ösztönzéssel fejleszthető a kistérségi rendszer, és az „ötletszerű” finanszírozási megoldások hosszú távon nem fenntarthatók.

Bár csak néhány év telt el az új kistérségi rendszer kialakítása óta a megalakult többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos tapasztalatokat több vizsgálat feldolgozta. Először nagyon

<sup>37</sup> A szekszárdi modellkísérletről pedig sehol nem találtam anyagot, még a kistérség honlapján sem.



korán, 2005-ben az IDEA program keretében készült *értékelés a többcélú kistérségi társulások önértékelése, és az ágazati minisztériumoknál dolgozó szakemberek „ágazati” összefoglalója alapján*. Sem az önértékelésekről készült összefoglaló (Bekényi- Barabás – Deák – Kópiás – Novák – Pintéerné - Vass 2005), sem az ágazati vizsgálatok nem foglalkoztak kiemelten a „nagyvárosi” kistérségekkel. *Az összegzések nem is törekedtek specialitások megfogalmazására, sokkal inkább az általános tapasztalatok összefoglalására*. Egy-két esetben az ágazati tanulmányok azonban érintették a nagyváros „problémát”.

*Az oktatási feladatok kapcsán (Szentirmai 2005) felmerült, hogy a megyei jogú városok jelentős része, amelyek eredményesen működő intézményhálózatukkal önállóan is képesek gazdaságosan megvalósítani feladataikat a kistérségi társulás létrehozásában nem igazán érdekeltek.* (Nehezen volt rávehető Veszprém, Szombathely, egyáltalán nem Hódmezővásárhely). E városok „megszokták, hogy a környező települések „önként” válnak meg intézményeiktől, így biztosítva a nagyváros intézményeinek „gyermekutánpótlását”. A kistelepülések viszont nem csak autonómiájukat féltik, hanem attól is tartanak, hogy a nagyobb települések saját céljaikra használják fel a kistérségen keresztül lehívható támogatásokat.

A tanulmány alapján feltűnik még néhány az oktatási feladatokhoz kapcsolódó „nagyvárosi” sajátosság, melyek ugyan nem alkalmasak átfogó értékelésre, de jelzésértékűek. A tanulmány összesíti néhány megye által nyújtott információk alapján, hogy egyes kistérségekben hány mikro-térség működik. *A mikro-térségek* ezekben a megyékben (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Hajdú-Bihar, Nógrád, Somogy, Tolna, Zala) *éppen nagyvárosok környezetében nem jelennek meg*. Ilyen említésre csak Szekszárd, a legkisebb megyei jogú városunk kistérségében kerül. Másik érdekes részlete a tanulmánynak, 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 amelyre a költségvetésből további normatív támogatás igényelhető*. A tanulmányban arra is van utalás, hogy *milyen problémákat okoz, ha a kistérségi lehatárolás nem veszi figyelembe a valós, különösen a közlekedési térkapcsolatokat, a nagyvárosokhoz való kötődést*. A téti kistérség szerepel egyik példaként, ahol a települések fele kapcsolódik csak tömegközlekedéssel a központhoz, sokkal inkább Gyórhöz kötődik. Itt nem is sikerült első körben közoktatási feladatok ellátására társulni. A másik példa a dunaújvárosi kistérségből kivált adonyi társulás, ahol viszont nem merték 3 évre vállalni a közös oktatási feladatellátást.

Az oktatási feladatokat tárgyaló tanulmányon kívül csupán a *területfejlesztési tanulmányban jelenik meg a „nagyvárosi kérdés”*. (Virág 2005) E szerint: „A társulásokon belül változó, hogy mennyire érvényesül a nagyobb település súlya a testületi döntéshozatalban, vagy mennyire szorul ez háttérbe a nagy település szolgáltatási kínálatának sokszínűsége mellett. Leegyszerűsítve: eltérő, hogy az egyes társulásokon belül mennyire tekinti a nagyobb település a kisebbeket „legyűrendő” kisebb szomszédoknak, illetve mennyire tekinti a nagy település és a többi társulási tag a kistérséget egységesebb – és alapvetően egységes értékrendszerrel rendelkező – agglomerációnak. Nagyobb településeknél ez könnyebben előálló helyzetnek tűnik.”

Kifejezetten a nagyvárosi kistérségek jellemzőivel foglalkozik Schneider Gábor a Magyarország 2015 program keretében írt tanulmánya (Schneider 2006). Véleménye szerint

„A kistérségi társulás a jelenlegi formájában nem tudja kezelni a funkcionális nagyvárosi térségek összetett kapcsolatát. Budapest és agglomerációjának megoldatlansága ennek az egyik legnyilvánvalóbb példája, de a Debreceni kistérség problematikája is megoldatlan maradt. Szerinte 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, jól lehet jelentős szolgáltatásbeli különbségek vannak közöttük. A kistérségi rendszer egyik legkomolyabb belső problematikájának 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 ez 65%-os, addig ez a pécsi kistérségben 86%-os. A miskolci kistérségben 4 város és vonzáskörzet is kialakult, addig a pécsi kistérségben az egyedüli város maga a székhelytelepülés. A kistérségi társulások egyre komplexebb feladatellátása tekintetében ez azt jelenti, hogy **a Miskolc és vonzáskörzetében a közszolgáltatások és az államigazgatási feladatok több pólusúvá tehetők, a térségi feladatokra mikro-társulások kialakítása várható, addig a Pécsi kistérségben a feladatellátás teljes egészében a nagyvárosra hárul.**<sup>38</sup>

A TÖOSZ számára készült 2007. augusztusában az az összefoglaló tanulmány, mely **esettanulmányok alapján összegezte a többcélú kistérségi társulások megalakulásának tapasztalatait.** (Kovács – Varga-Ötvös 2007) A feldolgozott esettanulmányok közé egyetlen „nagyvárosi” kistérség került a zalaegerszegi kistérség. Ebből a tanulmányból idéznék: „Azon települések, térségek esetében, ahol például sajátos település-szerkezetükből 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.**” Magából az esettanulmányból kiderül, hogy a Zalaegerszegi Kistérségi Társulás létrejött, azonban csak 3 évre vállalta a közös feladatellátást, így nem kapott maximális támogatást, illetve az is, hogy a társulás **elsősorban az ösztönző támogatások elnyerésére jött létre.**

## 8. A nagyvárosok és környékük területpolitikai sajátosságai és a kistérségi rendszer

A fentiekben megpróbáltam összefoglalni a nagyvárosok és a nagyvárosi kistérségek sajátosságait, áttekinteni, hogy a jogi szabályozás logikája mennyiben veszi figyelembe

<sup>38</sup> 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.



ezeket a sajátosságokat, valamint, hogy a működési tapasztalatok alapján a szakértők milyen következtetéseket vontak le a nagyvárosi kistérségekre vonatkozóan. Ebben a fejezetben arra törekszem, hogy a feldolgozott információkat egységes keretbe foglaljam, és azokat saját következtetéseimmel kiegészítsem.

Mind az új kistérségi rendszert megalapozó tanulmányok, mind a többcélú kistérségekkel foglalkozó és azok előnyeit (vagy hátrányait) bemutató szakértői anyagok, mind a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény magyarázata **három funkciót tulajdonít 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, mely - bár önkormányzatisággal nem rendelkezik - képes arra, hogy „kvázi” önálló közigazgatási szintként egységesítse** – uniós statisztikai értelemben LAU1 szinten – **a több településre kiterjedő „körzeti” feladatok ellátási rendszerét.** Mivel egy új közigazgatási 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, **„kistésvére” a kistérség is csak torzó maradt.** Változatlanul megmaradtak a megyei feladat-és hatáskörök, és a megyei jogú városok feladat-ellátási kötelezettsége, valamint a változások a települési önkormányzati rendszer – lényegében 1990-ben meghatározott – alapjait sem érintették. **A változatlan önkormányzati struktúra szorításában a kistérségi rendszer egyszerre több igazgatási probléma megoldását lenne hivatott szolgálni, változó sikerrel. A nagyvárosok és a „nagyvárosi kistérségek” helye, 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.** Ha tartalmilag tekintjük ugyanis át, hogy a nagyvárosi kistérségek mennyiben alkalmasak a kitűzött célok megvalósítására, kiderül, hogy az egész rendszert komoly ellentmondások terhelik.

## 8. 1. A „nagyvárosi” kistérség, mint az államigazgatás körzeti szintje

Mind az elmélet, mind 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 alapvetően 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. **Az e feladatok ellátásához megfelelő terület egység ráadásul 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 (lásd okmányirodák, szociális igazgatás, építésügyi igazgatás). Ha e rendszer bármilyen továbbfejlesztéséről van szó, és más feladatok is a körzetközponti jegyzőkhöz kerülnek, nem érdemes kistérségi keretekben gondolkodni,



sokkal inkább a jelenlegi – nagyjából egységesített - körzetekben. (Az igazán nagy 100 ezer fő feletti városok esetén inkább annak lenne értelme, ha az okmányirodák újabb kirendeltségeket nyitnának.) ***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. (E területen ráadásul nyilvánvalóan vannak olyan ágazatok, ahol ez az egységesítés szóba sem jöhet, mert speciális területegységekre szerveződnek)

Az Államreform Operatív Programban szereplő cél a közös ***közigazgatási szolgáltató központok*** kialakítása, szintén az okmányirodákra támaszkodik. Az operatív program másik fejlesztési célja, az ***elektronikus ügyintézés*** elterjesztése, pedig alapvetően ***enyhíti az államigazgatás területi elérhetőségének problémakörét.***

Az államigazgatási feladatokkal kapcsolatban több tanulmányban megfogalmazódott, hogy ***nincs szükség arra, hogy a nagyvárosokat az egyéb körzetközpontoktól eltérően, speciálisan kezeljék.*** A megyei jogú városok az államigazgatás szempontjából persze különleges helyzetben vannak. E városokban azon kívül, hogy mindegyikben működnek okmányirodák, és várhatóan ügyfélszolgálati irodák is, melyek ellátják a környék lakosságát, ezekbe a városokba települtek a megyei és regionális illetékességű államigazgatási szervek, illetve azok kirendeltségei. E szervek működése a nagyvárosoknak, mint igazgatási központoknak előnyös, és térségük települései is kedvezőbb helyzetben vannak, mint esetleg más települések. Ez azonban nem a nagyvárosi kistérségek sajátosságainak köszönhető, hanem a nagyvárosok központi szerepkörének.

## 8. 2. 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.*** Ez egyrészt azt eredményezi, hogy sok az alacsony népességszámú, kis teljesítőképességű önkormányzat, mely nem képes megfelelő színvonalon biztosítani a közszolgáltatások egy részét, másrészt azt, hogy nincs mód a méretgazdaságosság és hatékonyság szempontjainak érvényesítésére az önkormányzati közszolgáltatások megszervezésében. A kistérségi rendszer a szándékok szerint keretet biztosíthat arra, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatások megszervezését és fejlesztését egy nagyobb népességszámú területegységben hangolják össze. Ezáltal megfelelő színvonalon elláthatók lesznek a kis települések 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 igazán nem érinti.*** Önállóan képesek települési feladataik ellátására, méretgazdaságossági szempontoknak is jobban meg tudnak felelni. Intézményeik kihasználtságát gyakran javítja, hogy a „szuburbán” öv településeinek lakossága is használja



azokat. Amennyiben mégis szükség van feladataik ellátásának racionalizálásra, önálló döntéseket szeretnének hozni. ***Nem igazán érdekeltek tehát abban, hogy települési szintű feladataikat az önkormányzati társulásokhoz delegálják.*** A másik oldalon a kistéleplések sem biztos, hogy megoldják a közszolgáltatások minőségi javításának, illetve finanszírozásának problémáit, hiszen ***a nagyvárosi kistérségekben a társulások megalapítását, a vállalt feladatok körét alapvetően nem a kistéleplések szempontjai határozzák meg.*** A kistérségi tapasztalatokat összegző tanulmányok arra is rámutattak, hogy a nagyvárosi működő 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 intézményeiket, szolgáltatásaikat legalább a korábbi színvonalon tudják működtetni.

***A nagyvárosok a közszolgáltatások terén is érdekeltek a kistérségi együttműködésben. Ezt az érdekltséget azonban alapvetően a többlettámogatások teremtik meg.*** Elsősorban azonban nem azokon a területeken társulnak, melyek a kistéleplések problémái, hanem amelyek esetén lehetőséget látnak saját bevételeik növelésére, vagy egyes speciális szolgáltatási területeken arra, hogy meglévő kapacitásaikat ki tudják használni.

***A nagyvárosok tipikus problémáját, a középszintű feladatok ellátásának finanszírozási nehézségeit az önkéntes társuláson alapuló kistérségi rendszer szintén nem képes kezelni.*** Ebben az esetben 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, melyeket a város tart fenn. Miért áldozzanak arra, amire nem muszáj. Ráadásul a középszintű szolgáltatásokat nem csak a környező települések veszik igénybe, hanem távolabbi települések 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 nagyvárosához szervesen kapcsolódó települések más kistérségbe tartoznak, e települések lakóinak esetleg nem ideális olyan kistérségi centrumhoz kapcsolódni, melyek számukra nehezen elérhetők. Nem csak a közlekedési nehézségek miatt okozhat ez problémát, hanem a mindennapi életvitel miatt is. Ha a közeli nagyvárosba járnak dolgozni, természetesebb számukra a nagyvárosi intézményeket igénybe venni pl. az oktatás, vagy az egészségügy területén. Abban az esetben, amikor a szolgáltatás közös megszervezése nem a lakosság „mozgását”, hanem a szakemberek „utaztatását” igényli, a közlekedési nehézségek szintén akadályozhatják munkájukat, és ronthatják a szolgáltatás minőségét.

A nagyvárosok, mint azt az IDEA tanulmányok előre jelezték, nem az alapellátások megszervezése, hanem a térségi versenyképesség növelése miatt 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 az 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. Ez persze egyes esetekben bizonyos középfokú feladatok kistérségi ellátását és megszervezését jelentené, amiben egyelőre nem igazán érdekeltek az erre nem kötelezett városkörnyéki önkormányzatok). Az ivóvízellátás, vízgazdálkodás, környezetvédelem, természetvédelem, hulladékkezelés esetén, pedig még nyilvánvalóbb a települések egymásra utaltsága. Abban a helyzetben azonban, ha az egymással összefonódó települések nem egy kistérségbe tartoznak, ami gyakran előfordul a nagyvárosok környékén, ebből a szempontból sincs mód a valós „funkcionális” városi teret egy egységként kezelni.

**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, melyekkel súlyosabb változatban a budapesti agglomerációban találkozhatunk. (Kovács 2003). Ez nem csak 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, melyekre a 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 településeket összekötő közutak fejlesztése azonban kívül esik a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörén. Sokat javítana a szolgáltatásszervezés hatékonyságán, ha a közlekedési hálózatok fejlesztése során módjuk lenne a társulásoknak érdemben befolyásolni a fejlesztési döntéseket. A tömegközlekedés területén nagyvárosi körzetekben kézenfekvő megoldásnak tűnik a városi helyi közlekedés „kiterjesztése” a térség településeire. Ez esetben is racionális megoldás lehetne a „kistérségi” feladatvállalás. A jelenlegi kistérségi rendszer (szabályozás, pozitív és negatív ösztönzés), e területen azonban nem teremti meg a feltételeket.

### 8. 3. A „nagyvárosi” kistérség, mint területfejlesztési egység

Mint azt korábban, a jogi szabályozás ellentmondásai kapcsán kifejtettem, álláspontom szerint a **kistérségi társulások nem területfejlesztési feladatokat látnak el, hanem a településfejlesztési feladatok összehangolását.** Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a kistérségi szintnek nincs a területfejlesztésben jelentősége. **A kistérség nem önálló területfejlesztési szint, de a területfejlesztés szempontjából fontos fejlesztési 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 fejlesztési célok és feladatok merülnek fel egy nagyvárosi térségben, 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.*** A komplex kistérségi rendszerben számtalan olyan eset volt, amikor egy település azért szeretett volna olyan kistérséghez tartozni, melynek nem a nagyváros a központja, mert így lehetősége volt arra, hogy „hátrányos helyzetű” kistérségbe kerüljön (vagy abban maradjon). 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 legjobban alkalmasak,*** hanem a valóban „alulról” jövő kezdeményezések, az önkéntes társulások, melyek bizony az egyes kistérségi határokat, a megyehatárokat, sőt egyes esetekben akár az országhatárokat is átlépi. 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 értelmezhetetlen e partnerek képviselete.*** A köztisztviselőknek, érdekszövetségeknek, vagy a civil szervezeteknek ugyanis nincs „kistérségi” szintű szervezettségük. Igen nehéz értelmezni a törvény azon kitételét tehát, hogy bizonyos szervezetek „kistérségi illetékességű” képviselője kap tanácskozási jogot. Azoknak kellene „tanácskozási joggal” részt venni egy-egy fejlesztési elképzelés kidolgozásában, akik adott projekteknél szerepet tudnak vállalni, vagy akikre megvalósításuk hatással van. Nagyvárosi térségekben – bár nem ismerek erről empirikus felvételeket, és gyakorlati tapasztalataim sincsenek - valószínűsíthető, hogy a „helyi illetékességű” képviselők általában magához a nagyvároshoz kötődnek.

Még egy funkcióra kitűnő lehet a kistérségi szint (akár a jelenlegi határok keretein belül is). A települési önkormányzatoknak, vállalkozóknak, egyéb helyi szereplőknek ugyanis nagy szükségük van arra, hogy fejlesztési projektjeik kidolgozásában, illetve megfelelő végrehajtásában szakértői segítséget kapjanak. ***A kistérségek szintjén szükség lenne tehát egy olyan fejlesztési ügynökségre,*** mely ezt a segítséget megadja. Jelenleg a székhelyi települések hivatalai, vagy kistérségi munkaszervezetek ezekre a feladatokra kevésbé alkalmasak. Az uniós források minél jobb felhasználása érdekében e fejlesztési ügynökségek létrehozását érdemes lenne állami eszközökkel is segíteni, de a kistérségi társulások is szerepet vállalhatnak kialakításukban. Ezeket az ügynökségeket azonban nem kötnék a kistérségi határok, elvállalhatnának más kistérségből származó megbízásokat is.

Jelenleg, amikor mind az európai uniós regionális politika, mind a hazai területfejlesztési politika elkezdett nem csak 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.** Városhierarchiában elfoglalt helyük ugyanis – mint korábban láttuk – jelentősen eltér. Az Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) szerint is az a cél, hogy néhány nagyvárosunk (Debrecen, Miskolc, Szeged Pécs, Győr, és funkciómegosztásban Székesfehérvár és Veszprém) un. **fejlesztési pólusokká váljon**. E városok távlati funkciója, hogy a fejlődést közvetítsék, ill. kisugárzó erejüknel fogva **generálják régió- és országhatárokat is átlépő hatóterületeik fejlődését**. A többi megyei jogú város szerepe kisebb hatókörű. Az OTK-át idézve „Cél továbbá egy, a jelenleginél **intenzívebben kooperáló, kiegyensúlyozott városhálózat megteremtése**, melyben e pólusok és a **nagyobb - megyei jogú – városok**, mint regionális alközpontok hálózatosan együttműködnek, mely együttműködés **különösen a pólusoktól távol eső térségek dinamizálására képes nagyvárosok szerepének megerősítése szempontjából fontos**. A pólusok stratégiáit és a hálózatos együttműködés feladatait a **régiók fejlesztési stratégiába** kell beépíteni.”

Míg a régióközpont, fejlesztési pólus városok szempontjából tehát 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 vidéke kapcsolat kialakításával felelhetnek meg a fejlesztési elképzeléseknek. A pólusvárosoknak területfejlesztési szempontból együttműködniük tehát elsősorban „szupra-regionális” szinten, saját makro-régiójuk külföldi nagyvárosaival, és más magyar régióközpontokkal kell, „nemzeti” regionális szinten pedig elsősorban saját - NUTS2 - régiójuk egyéb nagyvárosaival. A többi nagyvárosnak pedig regionális szinten saját régióközpontjukkal, szubregionális szinten pedig a megye többi városával. **A jelenlegi kistérségi rendszer tehát egyik nagyváros típus esetében sem nyújt területfejlesztési szerepkörök betöltéséhez megfelelő intézményesült keretet**. A fejlesztési pólus nagyvárosok esetén az adekvát keretet a nemzetközi, makro-regionális együttműködések, illetve a hazai régiók (NUTS2) területfejlesztési intézményei nyújthatják. A többi nagyváros esetén „felfelé” szintén a régió, „lefelé” pedig alapvetően a jelenlegi megyei területfejlesztési intézmények, vagy esetleg más, a jelenlegi kistérségeknél jóval nagyobb területegység térségi együttműködései. Ez az egység lehet esetleg régióhatárokon átnyúló, sőt akár országhatárokon is átnyúlhat. (Az első esetet a hazai területfejlesztési intézményrendszerben a térségi fejlesztési tanács intézménye képezi le.) **Területfejlesztés szempontjából tehát az a legfontosabb, hogy legyenek olyan szervezeti keretek, melyben minden „várostérség” ki tudja alakítani - a megfelelő szinteken - együttműködéseit, illetve, hogy a nagyvárosi térségek megfelelő képvisellel rendelkezzenek a „hivatalos” területfejlesztési szinteken, befolyásolni tudják a regionális és országos, sőt európai fejlesztési döntéseket.**<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Nem feladata ennek a tanulmánynak a hazai területfejlesztés és az uniós fejlesztések intézményrendszerének értékelése. Azt azonban érdemes megjegyezni, hogy természetesen akkor kaphatnak érdemi szerepet nagyvárosaink, ha regionális szinteken valódi területfejlesztési döntések szülehetnek. Egy centralizált struktúrában központi döntésektől függ, hogy megjelenik-e a fejlesztési pólus szerepkörök támogatása, illetve, hogy az valóban a nagyvárosi helyi adottságokra építenek-e. Jelenleg az uniós támogatások felhasználása sajnos egyáltalán nem ezt a képet mutatja. Hiába fogadta el az országgyűlés az OTK korábbiakban idézett szövegét, a

Bár az OTK a városi központok szemszögéből fogalmazza meg<sup>40</sup> a „nagyvárosi problémákat”, és a városkörnyéki településeket csak egy vonatkozásban – a városok körüli zöldgyűrű kialakításával kapcsolatban – említi, meggyőződésem, hogy **a pólusszerep megalapozásához a városoknak szüksége van a környező településekkel való szoros együttműködésre, és 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 un. „funkcionális városi térségeket”. Területfejlesztési szempontból **egy egységnek** (a tulajdonképpen a városnak) **kell tekinteni a funkcionális városi körzeteket. Azokat a közfeladatokat, melyek az egész várostérség harmonikus működését és fejlődését biztosítják** (pl. városi és városkörnyéki közlekedés, környezetvédelem, vízgazdálkodás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés és kezelés, hulladékgazdálkodás, területrendezés, stb.) **ezen a szinten kell megszervezni.** Ha közigazgatási szempontból nem is lesz egységes a térség, és arra sincs mód, hogy e feladatok közös ellátását az elkülönült önkormányzatok számára kötelezővé tegyék, akkor is ebbe az irányba kell az egyéb lépéseket megtennünk. **Ki kell alakítani speciális városkörnyéki társulási formákat, és a finanszírozási rendszerben, mind negatív mind pozitív módon, a valós várostérség települési önkormányzatainak együttműködését kell ösztönözni ezekben a feladatokban. A jelenlegi többcélú kistérségi társulási rendszer,** mely nem illeszkedik a nagyvárosi térségek valós térszerkezetéhez, és mely alapvetően az elaprózott települési önkormányzati rendszer problémáinak orvoslására, valamint a kistelepülések lakóinak megfelelő szintű ellátása érdekében jött létre, **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.**

## 9. Milyen tanulságok vonhatóak le a nemzetközi és a hazai történeti példákból nagyvárosi térségek igazgatási megoldásaira?

### 9. 1. Nemzetközi példák

Mint, ahogy a kutatási projektterv is utal rá, a nagyváros környéki igazgatás kérdéseivel meglehetősen széleskörű szakirodalom foglalkozik, és az európai unió keretén belül is kiemelten foglalkoznak ezzel a témával. (pl. METREX tanulmányok). Az általunk vizsgált nagyvárosi körre azonban **a metropolisz igazgatás tapasztalatai csak jelentős megszorításokkal alkalmazhatók.** Mint az a tanulmány első részéből kiderült a magyar megyei jogú városok európai értelemben nem tekinthetők nagyvárosoknak, így **a „metropolitan governance” igazgatási megoldásai nem igazán értelmezhetők esetükben.**

---

jelenlegi regionális operatív programokban a nagyvárosok ritkán, akkor is főleg, mint a város-rehabilitáció célterületei jelennek meg.

<sup>40</sup> Sőt szerintem a hazai szuburbanizációs folyamatok és azok hatásainak megítélésében túlzó.

Nyilvánvaló, hogy minőségileg mást jelent egy több milliós nagyvárosi térség igazgatása, mint a mi, maximum 200 – 250 ezres várostérségeinké, jóval kisebb „nagyvárosainkat”, melyek még térségükkel együtt is csak 50-70 ezer fő népességet számolnak, pedig végképp teljesen más típusnak kell tekintenünk. **Megyei jogú városaink esetén fel sem merülhetnek bizonyos megoldások, melyeket a metropoliszok esetén alkalmaztak.** Teljességgel értelmetlen például gondolkodni azon, hogy a városi központokat és az övezeteket összekapcsoljuk úgy, hogy egy új, föderatív jellegű, sokfunkciós, agglomerációs szintet hozunk létre. Az eltérő nagyságrendek miatt esetünkben korlátozottabb az egyes feladatokra (pl. tömegközlekedés, környezetvédelem, közműhálózatok működtetése stb.) specializált igazgatási szervezetek (egyfunkciós önkormányzatok, állami-önkormányzati kevert szervezetek) létrehozása is.

Mégis fel szeretném idézni a nagyvárosi igazgatás fejlődésének alapvető tendenciáit, hiszen a fő irányok kialakításában útmutatást adhat. A városfejlődés különböző szakaszaiban különböző tendenciákat figyelhetünk meg az európai nagyvárosok közigazgatásának átalakításában. A szuburbanizációs szakaszt a koordináció és a centralizáció irányába történő átszervezések jellemezték. A helyi adottságok függvényében történtek adminisztratív határmódosítások, területi összevonások, vagy a helyi önkormányzatok önkéntes, vagy kényszerelemeken nyugvó együttműködésének ösztönzése. Ez utóbbi esetben - amennyiben a térség önkormányzatai önállóak maradnak - nagyon sok országban vezettek be pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusokat város és térsége között. A dezurbanizációs szakaszt átmenetileg bizonyos decentralizáció, a helyi önszerveződésre jobban építő, a helyi igényekhez jobban alkalmazkodó igazgatási megoldások, és az új közmenedzsment technikák alkalmazása jellemzi.<sup>41</sup> Jelenleg (európai szinten már a reurbanizációs szakaszban) a nagyvárosok nemzetközi szerepe újra bizonyos centralizációs lépéseket igényel, melyben az egész várostérség összehangolt működését szolgáló igazgatási megoldásokra van igény. A nagyvárosok igazgatása kapcsán ezzel párhuzamosan egyre fontosabb szerepet kap az igazgatási szereplők és egyéb szereplők (vállalkozások, civil szervezetek, lakosság önszerveződő csoportjai) közötti „partneri” viszony. **Hazai nagyvárosaink – legalábbis a legnagyobbak - térségei esetén tisztán kell látnunk tehát, hogy az igazgatási megoldásoknak „hármás nyomás”-nak kell megfelelniük.** Kezelnünk kell a szuburbanizációs folyamatok hatásait, méltányolniuk a csak 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.**<sup>42</sup>

Első benyomásra a többcélú kistérségi társulás, mint szervezeti forma, ilyen, hiszen egy formakötött, önkéntes társulás. Ha azonban a települési önkormányzatok társulások kapcsolatainak nemzetközi tapasztalatait áttekintjük ((Pfeil 2003, 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 (mint általában a kötelezés lehetőségét is

<sup>41</sup> Nyilvánvaló, hogy e tendenciák a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodva érvényesültek, pl. ahol megmaradt a szétaprózott önkormányzati struktúra, nem volt lényegi decentralizációs szakasz.

<sup>42</sup> E ponton feltételezzük, hogy sem szándék, sem mód nincs határmódosításokra, illetve községösszevonásokra.

alkalmazó társulási szabályozások). Behatárolja az e társulási forma keretében ellátható feladatköröket (mint azok a formakötött társulások, melyek csak bizonyos térségekben, vagy településtípus esetén alkalmazhatók), 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 feladatoktól a középfokú, önként átvállalt feladatokig, a területfejlesztéstől a belső ellenőrzésig, a szociális ellátástól a gazdaságfejlesztésig, a közművelődéstől az állat és növényegészségügyig terjednek. Azonnal kiemel azonban e körből három olyan feladatkört, mely esetében törvényben garantálja a költségvetési támogatásokat. A társulás ezen kívül 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. Összességében az az érzése az embernek, hogy a jogalkotó valamilyen sajátos „kint is vagyok” „bent is vagyok” típusú megoldást keresett, felhasználva a legkülönbélebb (de leginkább a francia) szabályozási megoldások részeit.<sup>43</sup>

**Az európai országok gyakorlatában nem jellemző, hogy a LAU1 statisztikai szint többcélú önkormányzati társulási formában intézményesül.** Az államigazgatási típusú „járások” azonban gyakoribbak (pl. Görögország, Csehország, Szlovákia). Van persze olyan ország is, ahol a LAU2 szint lakosságszáma eléri, vagy meghaladja a mi kistérségeinkét, mint pl. Egyesült Királyság, Írország, Belgium, Hollandia, Portugália, így a LAU1 szintre még statisztikailag sincs is szükség. **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. (pl. Olaszországban a régiók jelölhetnek ki ilyen akcióterületeket). **Egyéb fejlesztési és működtetési feladatokra** az önkormányzatok együttműködésének leggyakoribb formája Európában az ún. **céltársulás** (Németország, Spanyolország, Franciaország, Ausztria stb.), ahol az önkormányzatok egy-egy (esetleg néhány) feladatra, **változó körben, változó térségi keretben társulnak**. Az elaprózott önkormányzati struktúrákban (pl. Spanyolország, Olaszország, Franciaország) a kis méretű önkormányzatok **feladat-ellátási képességét segítik** az úgynevezett **közszékövetségek**, de ez esetben a „nagyvárosok” nem tagjai az összefogásoknak. Az igazi nagyvárosok, a **metropoliszok térségében az együttműködés intézményesült formái** általában megjelennek, sőt van, ahol önálló önkormányzati szintet alkotnak. (pl. Olaszország)

A mi többcélú társulásunkkal talán **leginkább rokonok** (pontosabban a miénk emlékeztet rájuk) a különböző típusú **francia társulások**, bár ez esetben is jelentős különbségeket találunk. A **francia törvények ugyanis gyakran differenciálnak a különböző típusú térségek között az urbanizáltság alapján**. A francia társulások számára az adott forma függvényében **meghatároznak kötelezően ellátandó feladatokat is**, ezen felül választhatnak szabadon (körzeti önkormányzat), vagy egy meghatározott a mi többcélú társulásunkénál jóval szűkebb listából (városközösségek, községközösségek). **Még a francia társulási formák közül is nehéz a mi megyei jogú városainkhoz illeszkedő formát találni**. Ilyen lehetett volna akár a korábbi városkörzet, melyet eredetileg a középvárosok vonzáskörzeteire hoztak létre. (Nem

<sup>43</sup> Ismervén a jogszabály megszületésének körülményeit, tudjuk, hogy valóban valami ilyesmi volt a szándék. Az önkéntes társulásokra alapozva hozni létre egy kvázi közigazgatási középszintet.



terjedt el, minimálisan kötelező feladatai a lakásügyi igazgatás és a tűzvédelem, önként vállalt feladatai általában a vízhálózat kiépítése, fenntartása, szemétyűjtés, iskolások szállítása volt) Esetleg nagyobb városaink esetén a korábbi francia példa alapján lehetett volna létrehozni un. városközösséget (nagyvárosi térségi közösséget), hisz ez 50 ezer főt meghaladó városok és vonzaskörzetük esetén az önkormányzatok kezdeményezésére alapítható volt, de tipikusan a legnagyobb városokra hozták létre. A decentralizációt követő egységesített francia törvényi szabályozás alapján ilyen típus lehetne az agglomerálódott települések közössége, mely legalább 15 ezer fős városközponttal, és legalább 50 ezer fős folyamatos beépítettségű térséggel rendelkezik. Kötelező feladatai a gazdaságfejlesztés, területrendezés, lakáspolitikai, várospolitika, választható úthálózat-fejlesztés, -fenntartás, parkolóhelyek létrehozása, üzemeltetése, csatornázás víztisztítás, vízvédelem, vízszolgáltatás, környezetvédelem. A nagyobb városok környékén alakuló nagyvárost övező települések közösségét azonban már nem lehetne nálunk létrehozni, hiszen ennek minimális lakosságszáma 500 000 fő. (Kötelező feladatai: fejlesztési tervezés és rendezés az agglomeráció egészére, város-rehabilitáció, bizonyos közszolgáltatások, pl. lakásügy, középiskolák, szemétszállítás, szennyvízelvezetés, víz- gázellátás, vásárok, utak, parkolók, stb.) Hazai kistérségi társulási szabályozásunk és a francia rendszer között a lényegi különbség azonban mindenképpen az, hogy a francia rendszer **a városok környékére más típusú társulási kereteket biztosít, mint az egyéb településeknek.** A városi térségek **közösen ellátandó, vagy ellátható feladatai,** pedig **tipikusan várostérségi problémákra koncentrálnak,** és nem az alapfokú közszolgáltatások biztosítására. A rendszer ráadásul **a „térségek” területi lehatárolását is a városi térségekhez alakítja.**

Szintén a külföldi tapasztalatokhoz tartozik, hogy van olyan ország (Spanyolország), ahol a szétaprózott önkormányzati struktúra problémáinak feloldására megvalósították a **differenciált feladattelepítés koncepcióját.** A helyi önkormányzati hatáskörök vonatkozásában négy népességnagyság-csoportot állapítottak meg, melyekhez hozzárendeltek kötelezően ellátandó feladatokat. Bizonyos értelemben hasonló történt Szlovákiában is, ahol viszont az átszervezett, és újra lehatárolt „járások” **központjának önkormányzata kapott többletfeladatot a környező településekre is kiterjedő ellátási felelősséggel.**

A nemzetközi tapasztalatokhoz még egy utolsó megjegyzés. A SMESTO projekt, mely kifejezetten az európai kis és középváros körrel foglalkozott, **az igazgatás tekintetében csak annyit fogalmazott meg, hogy országonként sokféle igazgatási megoldás jellemzi ezt a városi térség típust.** Kiemelte, hogy azokban az esetekben, ahol a morfológiailag egy városban több önkormányzat van, vagy ha morfológiailag több település alkotja a térséget, de egy önkormányzatba szerveződnek, szükség van a közigazgatási szervek kooperációjára, melynek nem mindig a legkedvezőbbek a feltételei.

## 9. 2. Hazai hagyományaink

Sokan és sokféleképpen foglalták össze a hazai közigazgatás-történet kistérségi rendszert érintő tanulságait (pl. *Németh 1999, B. Szabó 1996, Pfeil 2003, Bekényi-Bércesi-Németh 2003, Szigeti 1997, 2002, Hoffman 200* ). Nem szeretném ebben a tanulmányban ismételni megállapításait. Sokan felidéztek a kistérségek és járások kísérteties területi hasonlóságát, és tartalmi különbségeit; a tanácsi körzetesítés és a településhálózat fejlesztési koncepció városhierarchiájának ellentmondásait; a városkörnyéki igazgatási modell tapasztalatait. E



tanulmányban sokkal inkább arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a végül megvalósult kistérségi rendszer hű tükrözője annak, hogy gyakran még a közigazgatási szakemberek sem voltak egységesek abban, hogy milyen problémák megoldását szolgálja a kistérségi rendszer, és ennek megfelelően milyen történeti hagyományokra kellene támaszkodnunk, vagy milyen megoldásokat kellene elvetnünk. Sokszor még az egyes fogalmak értelmezésében sem volt egységes az álláspont.

A *járás* történetileg nyilvánvalóan *elsősorban hatósági igazgatási egység volt*. A vármegyerendszer idején *a vármegye igazgatási szerveként* azt a célt szolgálta, hogy az ügyek intézése elérhetővé váljon az állampolgárok számára „egy napi járással”.<sup>44</sup> „A szocialista időszakban ugyan 1950 és 1971 között a járási szinten is működött tanács, mint az államhatalom népképviselői alapon szervezett helyi szerve, de az ágazati jogszabályok ekkor is csak ritkán telepítettek nem hatósági típusú hatásköröket a járási szintre. 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 (és a termelőszövetkezetek) feletti felügyelet, ellenőrzés fő keretei maradtak. *A közszolgáltatások megszervezésének területi szintjét a járás gyakorlatilag soha nem jelentette. A kistérségi rendszer szempontjából a járásokkal való bármiféle összehasonlításnak tehát csak a kistérség igazgatási funkcióinak szempontjából lehet értelme.* Azt azonban ez esetben sem felejtethetjük el, hogy *az általunk vizsgált nagyvárosok többsége nem volt része a járási igazgatásnak, mert megyei városi jogkört kapott.* (A megyei várossá nyilvánítás feltételei ekkor szigorúbbak voltak. Csak 100 ezres népességszámot meghaladó megyeszékhely, jelentős gazdasági, társadalmi szerepkörrel, és megyehatáron túlnyúló vonzáskörzettel válhatott megyei várossá.)

*Az alapvető közszolgáltatások ellátásának és megszervezésének optimális területi kereteit* a szocialista időszakban a *községegyesítések, és a községi közös tanácsok* rendszere próbálta biztosítani (bár ez a szint alsó szintű igazgatási körzeteket is jelentett). A III. tanácstörvény 1971-ben egyértelműen differenciálta a hatáskörök telepítését. A községi tanács alapvetően a helyi és (mikro)körzeti szükségleteket kielégítő, *a nagyközségi, városi és megyei tanács a település vonzáskörzetét is ellátó intézményeket hozhatott létre*. Már ekkor megjelent tehát a jogi szabályozásban a kiemelt nagyközségek, városok vonzáskörzeti szerepe. *A vonzáskörzeti szerepnek önmagában nem volt közigazgatás-szervezési következménye*, bár - a későbbiekben bemutatott - 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 *mikro-térségi szinten a községi közös tanácsok* voltak hivatottak megoldani.

*Területfejlesztési szempontokat* elsősorban a központi beruházási döntések érvényesítettek. Az 1971-ben elfogadott Országos Településfejlesztési Konceptió a településfejlesztés szempontjából alapozta meg a fejlesztési döntéseket. A koncepció nem vette figyelembe a közigazgatási szempontokat, és például bizonyos esetekben úgy jelölte ki a különböző szintű fejlesztendő központokat, hogy a települések igazgatási státuszát nem vette figyelembe. (Több nagyközségi tanács székhelytelepülése például funkció nélküli településként szerepelt benne).

<sup>44</sup> „A járási főszolgabíró – mint a vármegye mindenese a közszolgáltatások nyújtásának terén is számos feladattal rendelkezett, habár tevékenysége alapvetően hatósági felügyeleti-rendészeti volt.” (Hoffmann 200)





*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 érdek érvényesítő képességgel rendelkeztek. (Vági 1982)*

Szakértők elemzéseikben sokszor valamiféle „**városkörnyéki igazgatás**” megalapozásának lehetőségét látják a jelenlegi kistérségi rendszerben (sőt esetenként egyenesen városkörnyéki igazgatásnak is hívják azt). 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 ún. **városmegye** koncepciót. E koncepcióban már nem a mezővárosok, hanem a fejlett ipari-kereskedelmi centrumok a városi központok. Gyakorlatilag egy **új területi önkormányzati szintet** alapozott volna meg, melyben a községi önkormányzatok a városokhoz kapcsolódnak. (Erdei 70-80 városmegyében gondolkodott). Ez a fogalom aztán újraéledt **Bibó István** munkáiban, aki – a többek között a településfejlesztési koncepcióból kiindulva és annak kritikájaként - a nyolcvanas években kidolgozta a középfokú központokból kifejlődő igazgatási „**városkörnyék-rendszert**”. (80-110 „város-járás” kialakítását javasolta) Ez a rendszer **elsősorban a középfokú közszolgáltatások ellátásának optimálisnak tartott kereteit vázolta fel.**

Ide kapcsolódik **Madarász Tibor** tervezete, aki ugyan a megyei tanácsok fennmaradásával számolt, de a **városi tanácsokat** úgynevezett **tájegységi tanácscsá** fejlesztette volna (népességarányosan elosztott helyekkel, melyben a városi képviselők közvetlen választás útján a községi delegálás útján kerülnek), melynek közös fenntartási feladatai mellett közös fejlesztési feladatai is lettek volna, de rendelkezett volna bizonyos ellenőrzési, irányítási, sőt újraelosztási hatáskörökkel a városkörnyéki községek felé. **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 együttműködések** kombinációját javasolta, elsősorban a fejlesztési, rendezési tervek, és a városfenntartási és vonzáskörzet-igazgatási feladatokra. Kilényi Géza viszont a városkörnyéki községek és a város együttműködésére egy kétkamarás modellt javasolt, mely formában az egész település-együttest érintő ügyekben (pl. a körzeti közszolgáltatások működése és fejlesztése) a községek is képviselhetnék volna magukat. Az ebben a bekezdésben felvázolt javaslatok **nem egy, az egész országra kiterjedő kistérségi rendszerben gondolkodtak, hanem megoldást kívántak találni a városokat és „környéküket” egységben kezelő igazgatási megoldásokra.**

Valamiféle **városkörnyéki igazgatási modellhez** kapcsolódó elméleti koncepciók mellett a **gyakorlatban** is bevezetésre került valamilyen városkörnyéki igazgatási rendszer. **Először speciális megoldásként** a III. tanácstörvény tette lehetővé, hogy bizonyos községek (az ún. 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.**<sup>45</sup> 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 az un. **városkörnyéki koordinációs bizottságok nyújtottak szervezeti keretet.**

A városkörnyéki igazgatás tehát az **elméletekben vagy egy városi térségekre bevezetett speciális igazgatási megoldás volt**, vagy **egy területi önkormányzati középszint**, mely a középfokú közszolgáltatások nyújtásának is keretet nyújthat (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.** Amint láttuk **a nagyvárosi kistérségekben a jelenlegi kistérségi rendszer komplexitását különösen nehéz kezelni.**

A széttagolt, szétaprózott települési önkormányzati rendszer, illetve a valós 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, melyet a Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetsége megbízása alapján a Magyar Közigazgatási Intézet kutatói, valamint vezető köztisztviselők munkái alapján állítottak össze, és amely már igen korán, 1996-ban többoldalúan megvizsgálta a városok és vonzáskörzetükre alapuló igazgatási struktúra lehetőségeit. (*Város és vonzáskörzete, Önkorkép 1996*) A javaslatok alapján a szerzők három modellt dolgoztak ki a problémák kezelésére, a **differenciált feladattelepítés, a megyei szint megerősítésének, illetve a városkörnyéki feladatellátás modelljét.** A városkörnyéki feladatellátást szintén **három modell keretében látták** megszervezhetőnek. Az un. **„városmegye modellben”** a városkörnyékek teljes egészében magukra vállalnák a középszintű önkormányzati közigazgatás funkcióit. A **„városkörnyéki kötelező társulási modellben”** az Országgyűlés által létrehozott kötelező városkörnyéki társulásoknak önálló vagyona, forrásai, és feladat- és hatásköreik lennének, melyeket 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 életképpé, 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 város és vonzáskörzetének lehetséges szervezeti kereteit (Kara, Balázs 1996), kitértek a település-földrajzi vonatkozásokra (Szigeti 1996), helyi közszolgáltatások szervezésére (Horváth M. 1996), az önkormányzati rendszer jellegzetességeire a város és vonzáskörzete szempontjából, (Fürcht 1996), illetve a gazdasági alapkérdésekre (Kökényesi 1996). Az összefoglaló tanulmány (Szabó 1996) konkrét szabályozási, finanszírozási javaslatokat is megfogalmazott. **E javaslatok egyes elemei visszaközönnek a jelenlegi szabályozásban, más elemei teljesen**

<sup>45</sup> Lásd Hoffman 200

*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. .*

## 10. Néhány összefoglaló gondolat

A tanulmányban eddig megfogalmazottak alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy *a nagyvárosi térségek olyan sajátosságokkal bírnak, melyek miatt a mai kistérségi rendszer nem képes megfelelő keretet adni sem arra, hogy a helyi önkormányzati rendszer e térségekben jellemző ellentmondásait kezelje, sem arra, hogy e térségek területfejlesztési szerepkörüket megfelelően betölthessék.* 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.* Ehhez álljon itt példaként Pfeil Edit összefoglalója a kistérségi rendszer általános tapasztalatairól:

Szerinte:

- *„A helyi közszolgáltatások átfogó hálóját a többcélú társulások szintjén kevés helyen sikerült megszervezni*
- *A közszolgáltatásokhoz való állampolgári hozzáférés részben javult, de a pótfinanszírozás és a közszolgáltatások minőségjavulása között nincs közvetlen kapcsolat*
- *Az állami támogatási preferenciák követése mentén történik a kistérségi és önkormányzati feladatszervezés – ellene hat a hatékony feladatszervezésnek*
- *A kiegészítő támogatás lehívása mechanikusan valósul meg, lényegében a létszám adatok alapján”*

*A kistérségi közigazgatás törékeny és instabil – a városok helye és szerepe tisztázatlan benne”*

*Ezek az általános problémák, amint az ebből a tanulmányból is kiderül, fokozottan jellemzik a „nagyvárosi” kistérségeket.*

Természetesen 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.* Egyes esetekben az új keretek gyengítették, lazították a korábbi jól működő együttműködések, hiába nem avatkozott bele a törvény formálisan az egyéb keretek között (más terület egységen, más feladatokban, más szervezeti megoldásokkal) működő önkormányzati társulások szabadságába. Hazai nagyvárosaink azonban ebből a



szempontból is különbözőek voltak, hiszen egyes nagyvárosok már korábban arra törekedtek, hogy szoros együttműködéseket alakítsanak ki a „városkörnyéki” településekkel, sőt törekedjenek arra, hogy segítsék megoldani a térség kisebb önkormányzatainak problémáit, míg más esetekben nem ez a magatartás volt a jellemző. A rosszemlékű múlt miatt maguk a környező települések is gyakran idegenkedtek a nagyvárossal való összefogástól, és inkább az azonos súlyú társaikkal igyekeztek összefogni.

***Az új kistérségi rendszer csak kismértékben segítette feloldani a korábbi „görcsöket”, a kistépülések félelmét önállóságuk elvesztésétől, vagy a nagyváros túlsúlyától.*** Ezt bizonyítja, hogy a mai napig akadnak olyan – a nagyváros vonzáskörzetéhez szervesen hozzátartozó, sőt egyértelműen agglomerációs települések - melyek szívesebben tagjai egy nagyváros nélküli társulásnak. Maguk ***a nagyvárosok egyre inkább felismerik, hogy területfejlesztési szerepköreik betöltéséhez, egy versenyképes „várostérség” kialakításához szükségük van a környező településekre is.*** A kistérségi rendszer által nyújtott keretek azonban számos olyan funkció összehangolását nem biztosítják, melyre feltétlenül szükség lenne egy szerves egységet képező várostérség kialakításához. (Pl. az adott feladatkör nem is jelenik meg a többcélú kistérségi társulásokról alkotott törvényben pl. bűnmegelőzés, vagy az egyéb jogszabályok sem negatív, sem pozitív ösztönzéssel nem sarkallják a településeket az együttműködésre, pl. nem biztosítanak többeltámogatást ezekre a területekre (pl. helyi közlekedés, környezetvédelem, kultúra, közművelődés, területrendezés).

***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 koordinátlanságára, a valós középszint hiányára, és a városi térségek egységes fejlesztésére, működtetésére.*** A kistérség funkciójának bizonytalansága még mindig tetten érhető. A különböző feladatkörök ellátásának optimális térbeli keretei ugyanis teljesen eltérőek. Talán ennek köszönhető az a folyamat is, melynek eredményeképp (a települési önkormányzatok számának növekedéséhez hasonlóan) a kistérségek száma is folyamatosan nő. Úgy tűnik maguk a kistérségek is „elaprózódnak”. Az RKK kutatásai szerint nincs az országban ennyi „vonzáskörzet”. A kistérségi központok kijelölését településhálózat fejlesztési célokra is használják, miközben annak eredendően más a „hivatása”

***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 egy 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 kiteljesedésének lehetőségét, sem a megyei feladatok vonzáskörzeti ellátásának valamiféle kompenzációját. A környező települések, pedig részben óvatosak, és félnek a nagyvárosi túlsúlytól, másrészt nem a nagyvárosban látják a partnert abban, hogy kötelező feladataik ellátásának nehézségeit megoldják.

Jelen tanulmánynak nem feladata a kistérségi rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó konkrét javaslatok megfogalmazása. Mégis felhívnom a figyelmet ***néhány megfontolandó szempont***ra:

- Érdemes meggondolni, hogy a nagyvárosi kistérségekre a jogalkotó speciális szabályozást fogadjon el. A szabályozásnak ki kell térnie mind a feladatok, mind a finanszírozás differenciált megjelenítésére. A támogatott feladatok között kiemelten érdemes kezelni a nagyvárosi térségek speciális problémáit.
- A speciális szabályozás során azonban nem kell túlzásokba esni. Nem kell feltétlenül a metropoliszok esetén alkalmazott nemzetközi tapasztalatokra építeni. Azt is figyelembe kell venni, hogy a szuburbanizáció a jelek szerint nem ölt olyan méreteket hazai nagyvárosaink esetén, ami miatt a legfontosabb probléma a városi központ helyzetének romlása lenne. A nagyvárosok finanszírozási problémái egyelőre nem a szuburbanizációnak köszönhetőek, hanem az „ellentételezés nélküli” körzeti, megyei feladatvállalásnak, illetve az önkormányzati finanszírozás alapproblémáinak.
- A differenciált szabályozásnak ki kell terjedni az ágazati és területfejlesztési szabályozásra is.
- A megyei jogú városok és a „nagyvárosi” kistérségek köre nagyon heterogén. Egyes „nagyvárosaink” hasonulnak többi középvárosunkhoz. A speciális szabályozásnak tehát nem biztos, hogy valamennyi megyei jogú városra ki kell terjednie.
- Szorosan ide kapcsolódik, hogy a kistérségi rendszer szempontjából a legnehezebben kezelhetők azok a feladatok, melyek e nagyvárosok megyei jogállásából fakadnak. A megyei város jogállás megszüntetése, illetve a középszint kérdésének egyértelmű rendezése nélkül még esély sincs arra, hogy a nagyvárosi térségekben működőképes kistérségi, pontosabban „várostérségi” rendszer alakuljon ki.
- Bármilyen formában működik a kistérségi rendszer tovább, érdemes valóban közelíteni a jogilag lehatárolt kistérségeket a valós városi térségekhez, elsősorban azokban az esetekben, ahol a városi agglomerációhoz, település-együtteshez tartozó települések más kistérségbe tartoznak. Ezen esetekben megoldást kell találni arra a problémára, hogy a „nagyvárosi kistérséghez” csatolt települések is jogosultak legyenek kedvezményes fejlesztési támogatásokra, abban az esetben, ha ez a térségi kohéziót segíti. Az európai forrásokból a „városfejlesztést” szolgáló támogatásokat például ne csupán a város-rehabilitációra fordítsák. A városfejlesztés változzon „városi térség”-fejlesztéssé.



## Felhasznált irodalom:

**Könyvek, folyóiratcikkek, kéziratok:**

***Agglomerációk és szuburbanizálódás Magyarországon*** (szerk: Csapó T. – Kocsis Zs.)  
Savaria University Press, Szombathely, 2006

Hivatkozás:

Tímár J.(2006):*Az agglomerálódástól a szuburbanizációig: Tértermelés a posztoszocialista Magyarországon* pp. 35 – 51

Bajmócy P.(2006): *A hazai szuburbanizációs folyamatok trendjei 2000 után* pp. 112 -127

Bajmócy P.(2001): *A szuburbanizáció motivációi Magyarországon* In: A földrajz eredményei az új évezred küszöbén. Szeged, 2001. pp.8-23

Barta Gy.(2005): *Nemzetközi funkciók. Munkamegosztás a hét nagyváros között Magyarországon* Falu-Város-Régió, 2005. 3-4. pp. 35-43.

Beluszky P.(2000): *Adalékok a városhálózat 1990 utáni átalakulásához* In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk: Horváth Gy. – Rechnitzer J.) MTA RKK Pécs, 2000. pp. 115-129

Beluszky P. – Győri R.: Kutatási beszámoló „*A magyarországi városállomány általános jellemzői*” c. NKFP témáról Budapest, 2003.

Beluszky P. – Győri R (2004): *Fel is út le is út.....(Városaink a településhierarchiában elfoglalt pozícióinak változásai a XX. században)* Tér és Társadalom 2004/1 pp. 1-41

Beluszky P. – Győri R.(2006): *Ez a falu város! Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata és következményei 1990 után* Tér és Társadalom 2006/2 pp. 65-82

Bércesi F.(2003): *A nagyvárosok helye, szerepe és funkciója, valamint környezetével való kapcsolata a kistérségek szemszögéből* tanulmány, IDEA „A nagyváros és környéke” projekt

Bognár Z.(2003): „*A nagyváros és környéke*” projekt, összefoglaló tanulmány IDEA 2003

Csatári B.(2000): *A magyarországi kistérségek vidékiség kritériumai* In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk: Horváth Gy. – Rechnitzer J.) MTA RKK Pécs, 2000 pp. 193 - 217

Dövényi Z. - Kovács Z. (1999): *A szuburbanizáció térbeni-társadalmi jellemzői Budapest környékén* Földrajzi Értesítő 1999/1-2, pp. 33-58

Endrei D. - Sohár E.(2006): *A pécsi kistérség egészségügyi és szociális közfeladatainak közös ellátása* kézirat



Faragó L.(2006): *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása* Tér és Társadalom 2006/2 pp. 83- 102

Grósz A. – Rechnitzer J. (szerk) (2005): ***Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*** MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs-Győr

Hoffman I.(2005) : *A közszolgáltatások nyújtása az ezredfordulón – különös tekintettel a kistérségi szolgáltatásokra* kézirat

Izsák É. (1999): *A települési sorrend megváltozása a szuburbanizációs index alapján a budapesti agglomerációban.* In: Földrajzi Értesítő 1-2, 83-92 o.

Kéki Z.(2003): *A nagyváros és környéke* IDEA tanulmány, „A nagyváros és környéke” projekt

***Kistérségi közigazgatás*** (szerk: Ágh A. –Németh J.) IDEA MKI Budapest, 2003

Hivatkozás:

Bércesi F. - Bekényi J. – Németh J.(2003): *Kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere* pp. 7 -42

Somlyódiné, Pfeil E.(2003): *A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában* pp. 167 - 188

Kovács K.(2003): *Az EU-s felvételünk hatása a kistérségi rendszer működésére* pp. 265 -298

***Kistérségi módszertan*** (szerk: Németh J.) (*A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*) IDEA MKI Budapest, 2005

Hivatkozás:

Dudás F.(2005): *A közigazgatás teljesítőképességének növelése a kistérségi törekvések tükrében* pp. 3 -16

Bekényi J.- Barabás Z.– Deák L. – Kópiás B. – Novák N. - Pintérmé Varga I. – Vass Gy. (2005): *A többcélú kistérségi társulások megalakulásának és működésének tapasztalatai* pp. 17 -74

Szentirmai L.(2005) : *Az oktatási feladatok ellátásának tapasztalatai a kistérségben. Várható változások a feladat-ellátási formákban* pp. 87 -118

Virág R.(2005): *A területfejlesztési funkció működésének értékelése a kistérségi Rendszerben* pp. 151 - 188

***Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*** (szerk.: Ágh A. – Németh J.) IDEA MKI, Budapest, 2004

Koós B.(2007): *A szuburbanizációs folyamat a magyar gazdaságban* Közgazdasági Szemle, 2007. április pp. 334–349.

Kovács R. (2003) *A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája – a szuburbanizáció példáján, Budapest térségében* PHD értekezés 2003

Kovács R. – Varga Ötvös B. (2007): *Többcélú kistérségi társulások megalakulásának tapasztalatai* kutatási beszámoló



Kovács Z.(szerk.)(1999): *A szuburbanizáció jellemzői a budapesti agglomerációban (esettanulmányok)*. In: Földrajzi Értesítő 1-2, 59-82 o.

Kovács T. – Tóth G.(2003): *Agglomerációk, település-együttesek a magyar településrendszerben* Területi Statisztika 2003. július pp. 387-391

Lábadyné Csaba A.(2005): *A nagyvárosi kistérség szerveződésének speciális vonásai* kézirat,

Lengyel Imre (2007): *Fejlesztési pólusok, mint a tudásalapú gazdaság kapuvárosai* Magyar Tudomány 2007/6 pp. 749-758

Lengyel I. – Rechnitzer J. (2000): *A városok versenyképességéről* In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón szerk: Horváth Gy. – Rechnitzer J. MTA RKK Pécs 2000 pp. 130 – 152

Löcsey H.(2004): *A vidéki városi agglomerációk fejlődési pályája* MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok 2004/24

Matolcsy Gy. – Csizmazia G. - Csordás L. (2007): *A magyar gazdaság térszerkezeti változásai* Polgári Szemle 2007. november pp. 45-55

Mészáros Rezső (1993): *Szeged elővárosi fejlődése*. Háttér tanulmány, Békéscsaba, MTA RKK.

Dr. Németh J. (2001): *A kistérségi (városkörnyéki igazgatás helye a közigazgatás rendszerében* Területi Statisztika 2001. január pp. 23-33

Pap N. (2004): *A kistérségek helye, szerepe Magyarországon a 21. század első évtizedében* Tér és Társadalom 2004/2 pp. 23–36

Perger É. – Keresztély K. – Králik M.(1996): *A körzeti jellegű önkormányzati funkciók szabályozása* PM megbízás, kézirat, MTA RKK

Perger É.(2004): *A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi régió problémája* In: Horváth M. T. (szerk): „A regionális politika közigazgatási feltételei” Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, pp. 213-254

Perger É (2006): „*Terület- és településfejlesztési ismeretek*” köztisztviselői továbbképzési program tankönyv (szerk:Szigeti E.) II.1-4 fejezet Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006. pp. 7-37

Rechnitzer J. (2004): *A városhálózat és a régiók formálódása* Magyar Tudomány 2004/9 pp.978 – 990

Schneider G.(2006): *A városi kistérség és a rurális kistérség fogalmának meghatározása (A nagyvárosi kistérségek integrált feladatai)*, Munkaanyag, Magyarország 2015 intézményi munkacsoport, 2006. június





Somlyódiné, Pfeil E.(2001) *A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében* Magyar Közigazgatás 2001. március pp. 146-150

Somlyódyné Pfeil E.: *Nemzeti várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus koncepciója* Tér és Társadalom 2006/4 pp. 31-47

Somlyódiné Pfeil E.(2003): **Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás** Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003

Somlyódyné Pfeil E. (2007): *A közszolgáltatás-szervezés racionalizálásának technikai a nemzetközi gyakorlatban* prezentáció, Az „Aprófalvak és aprófalusiak esélyegyenlőségéért” c. NKFP-kutatás záró konferenciája, Budapest, 2007. november 17–18.

Süli-Zakar I. (1996) *Debrecen gazdaságának és településszerkezetének történeti földrajza*. In: Tanulmányok Debrecen városföldrajzából II. Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem Társadalomföldrajzi Tanszék. pp. 149-266

Szigeti E.(2002): **Község, város, jogállás** (A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002

Szigeti E.(2006): *A magyar államszervezet működésének térszerkezeti keretei* (munkaanyag) kézirat Budapest, 2006. szeptember

Szirmai V.(2004): *Globalizáció és a nagyvárosi tér társadalmi szerkezete* Szociológiai Szemle 2004/4. pp. 3–24.

Szirmai V. (2007): *A magyar nagyváros térségek társadalmi jellegzetességei* Magyar Tudomány 2007/6 pp. 740 -748

**Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban** (szerk: Barta Gy.-Beluszky P.) Regionális Kutatási Alapítvány, 1999. Budapest

Hivatkozás:

Daróczi Etelka (1999): *Ki a fővárosból – változások Budapest és az ország vándorforgalmában* pp. 69-90

Kovács Katalin (1999): *A szuburbanizációs folyamatok a fővárosban és a budapesti agglomerációban* pp. 91-114

Timár Judit (1994): *Az alföldi urbanizáció sajátosságai* Kandidátusi Értekezés, Békéscsaba.

Timár Judit (1999): *Elméleti kérdések a szuburbanizációról* In: Földrajzi Értesítő 1999/1-2, pp. 7-31.

Timár J. – Váradi M.(2000) *A szuburbanizáció egyenlőtlen fejlődése az 1990-es évek Magyarországon* In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón (szerk: Horváth Gy. – Rechnitzer J.) MTA RKK Pécs, 2000. pp. 153-175



Timár Judit (2006): *Városiasodás és szuburbanizáció* In: Tér – társadalom – kultúra (szerk: Török József) VII. Közművelődési nyári egyetem kiadvány, Szeged, 2005.

Torma A.(2004): *Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon* Magyar Közigazgatás 2004. december pp. 713-725

Varga I.(2003): *(Nagy)városok és (kis)térségeik* tanulmány, IDEA „A nagyváros és környéke” projekt

Varga I.(2005): *A nagyvárosi agglomerációk hatása a kistérségi szerveződések alakulására* tanulmány, Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja (IDEA), Pécs 2005. szeptember

Varga I.(2006): *Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseiről* In: Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság (szerk: Vigvári A.) IDEA, MKI, 2006. pp. 45 – 82

*Város és vonzáskörzete* (szerk.: Szabó G.) ÖN-KOR-KÉP Budapest 1996

#### **Egyéb források:**

„Potentials for polycentric development in Europe” - ESPON 3. 1. 1. Final Report, 2005

“The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)” - ESPON 1. 4. 1. Final Report, 2006

„Polycentricity and better European territorial balance” METREX - PolyMETREXplus Framework 2007. május

RePUS (Regional Polycentric Urban System ) Project, INTERREG IIIB, Final Report, 2007

H/17245. számú országgyűlési határozati javaslat Érd város megyei jogú várossá nyilvánításáról, Budapest, 2005. augusztus

*A magyar területfejlesztési gyakorlat tudományos megalapozása* (Tájékoztató az Országos Területfejlesztési Tanácsnak) MTA Regionális Kutatások Központja Pécs, 2002

*Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007)*

*Új Magyarország Fejlesztési Terv Akciótervek 2007-2008*

*Az Országgyűlés 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról*

*1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről*

*2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról*