

A KISTÉRSÉGEK HELYE, SZEREPE MAGYARORSZÁGON A 21. SZÁZAD ELSŐ ÉVTIZEDÉBEN

(The Place and Role of Small RegionalC in Hungary in the First
Decade of the 21st Century)

PAP NORBERT

Kulcsszavak:

önkormányzati területfejlesztési társulás kistérségi tipológia

Lezárult egy korszak 2004-ben a magyar területfejlesztés és a kistérségek történetében. A tanulmány áttekintést ad erről a bő egy évtized kistérségeket illető legfontosabb kérdéseiről. Az egész korszakban és napjainkban is folyamatosan napirenden lévő probléma a kistérségek területi kerete. A másik alapkérdés a nevezéktaninak tűnő vita a tartalmi kérdések manipulációjáról. Igen kevésbé feltárt a kistérségek eltérő, sajátos fejlődését bemutató kistérségtipológiai kérdéskör. A jelenlegi folyamatok figyelembevételével a tanulmány egy jövőkép megfogalmazására is kísérletet tesz.

A kistérség fogalma, földrajzi keretei

A kistérség, kistérségi, mikrotérség stb. kifejezések sokasága azt a zavarodottságot mutatja, melyet a térkategória definiálásának problémája jelent. A zavarodottság oka az, hogy nem lehet egzaktnak meghatározni azt a „valamit”, aminek csupán egyik – bár kétségtelenül nagyon fontos – aspektusa a térbeliség, a földrajzi térben való lét. A tapasztalat szerint nem is egy valamiről, hanem többféle jelenségről van szó, melyekre a kistérséget mint területi 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.

A törvényi szabályozás megpróbálta definiálni a kistérség kategóriáját. Az 1996. évi 21. tv 5. §-a meghatározta a kistérség fogalmát. A definícióban az alábbiak szerepelnek:

h.) kistérség: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége.

Csatári Bálint állandó jelzős szerkezetű térbeli egységként, mint kis-térség határozza meg. Továbbá „a kistérség olyan területi egység, amelyet a falu-falu, vagy a falu-város közötti, elsősorban a lakosság mindennapi szükségleteit kielégítő térkapcsolatok határoznak meg.” Kiemeli a kistérség jellemzőjeként a homogenitást, a funkcionalitást és az identitás jelentőségét (Csatári 1995, 12). Ugyancsak ő mutat rá a kistérségek táji-történeti kötöttségeire is.

G. Fekete Éva a vonzáskörzet által kialakult kapcsolatok felől közelítette meg a kérdést. A kistérségek kialakulásának két legfontosabb tényezője: az önkéntesség és a horizontalitás (G. Fekete–Bodolai 1995).

Úgy véljük, a tudományos, a szakmai és hétköznapi közbeszédben használt kistérség-fogalom nagyon sokféle gazdasági, közigazgatási aktivitás kerete. Jogi és szervezeti kategória. Potenciális együttműködési kerete a társadalomnak, a települési önkormányzatok együttműködésének területfejlesztési, közszolgáltatás-szervezési célú szerveződése, a helyi társadalom identitásának része, kommunikációs eszköz, és még más feladatai is vannak. A helyi tradíciók, a problémák és elvárások nagymértékben differenciálják a kistérségi tartalmat.

A tértudományos megközelítés fogyatékosága a tiszta modellekben gondolkodás, az ésszerűség, racionalitás követelményének követése. A sokféle helyi változat, a partikuláris tartalmak a tudományos megközelítés használhatóságát erősen korlátozzák.

A szakmai, elsősorban fejlesztéspolitikai szempontok hasonlóképpen racionálisak, mint a tudományos megközelítésé. A racionalitás azonban itt mást jelent. Itt a rendszerszervező legfontosabb elem: a (kis)térségi együttműködés hatékonysága.

A fogalom hétköznapi, publicisztikai jellegű használata nagymértékű flexibilitást mutat. Természetesen itt is van térbeliség a fogalom mögött, ugyanakkor ez a megközelítés kevésbé racionális. A kistérség mint problémahordozó, vagy problémamegoldó területi tartalom van jelen, továbbá, mint a politikai manipuláció eszköze (Pap 1998).

A területfejlesztés komplex, gyakorlatias szempontjai számára mind a négy rendszer fontos megközelítési módokat kínál (1. táblázat). A gazdasági körzetelmélet és a központi hely teória egyaránt a társadalmi-gazdasági tér önálló immanens szerveződésének a folyamatára utal. Ezek a területi tervezés, a térségi szolgáltatások, a térségi infrastruktúra alakítása, a projektszervezés szempontjából kiemelkedő jelentőségű tényezők. A területfejlesztés, azon belül a kistérségfejlesztés szempontjából a térségi folyamatok figyelembevétele, vagy figyelmen kívül hagyása, mint a fejlesztési tevékenység hatékonysága, illetve hatástalansága jelenik meg.

A tradíciók szerinti, a társadalmilag elfogadott, leképeződött terek a fejlesztési politika legitimitása, elfogadottsága szempontjából fontosak. A területfejlesztés legfontosabb célkitűzése: a társadalom/helyi társadalom jóléte. A strukturált társadalom az, amely a területfejlesztési folyamatban mint partner, fogyasztó, ügyfél, munkavállaló, munkanélküli, vállalkozó, helyi politikus megjelenik. Ha a társadalom nem fogad el egy térkategóriát, a rendszer nem lehet hatékony, ugyanis a legitimitás is hatékonysági elem.

A természet által kialakított természeti egységek, a tájak (bár láttuk tartalmuk bizonytalan határait) számos együttműködési területen jelentős szerepet töltenek be. Egyrészt tradicionális térkategóriaként, a térségi kohézió fontos alapjaként mint tradicionális térelemek is megjelennek és a térségi identitásnak fontos összetevői (pl. Sárköz, Ormánság, Zselic, Völgyesség). Másrészt a természet- és környezetvédelem területén nem lehet eltekinteni azon természeti tényezőktől, amelyek létrejöttüket generálták (pl. vízgyűjtők).

1. TÁBLÁZAT

A különböző térrendszerek szerepe, jelentősége a területfejlesztésben (The Role and Significance of Different Space Systems in the Regional Development)

<i>Gazdasági körzetek</i>	
Makrokörzet	A gazdaságfejlesztés minden térszinten jelentkező tervezési keretei. Hatásuk jelentős a nemzeti infrastruktúra-rendszerek kialakítására.
Mezokörzet	
Alkörzet	
Mikrokörzet	
<i>Központi helyek</i>	
Országos vonzáskörzet	Elsődleges szempontrendszert kínálnak a komplex területi tervezés, a közigazgatási reformok, a szolgáltatások szervezése, a térségi iparfejlesztés és a térségi infrastruktúra-fejlesztés számára.
Regionális vonzáskörzet	
Kisvárosi vonzáskörzet	
Település	
<i>Tájelmélet</i>	
Nagytáj	Megjelenik a térségi identitásban, szempont az infrastruktúra-rendszerek kialakításában, a természet- és környezetvédelmi aktivitás alakításában, az idegenforgalom szervezésében.
Középtáj	
Kistáj	
<i>Tradicionális terek</i>	
Országos	A társadalomszervezés, partnerség, érdekartikuláció, a közigazgatás szervezésének fontos szempontrendszere. A térségi kohézió biztosításának kiemelkedően jelentős alapja lehet.
Nagyterségi (megyei)	
Kistérségi (járás)	
Települési	
Lakókörzeti (kerületi, városrészi)	
Háztartási	

Forrás: Saját szerkesztés.

A területfejlesztés – kistérségfejlesztés szempontrendszere szerint a különböző, térben részben átfedő kategóriákat egymás mellett, az egyes aktivitások, projektek, a területfejlesztés alkalmi (tér)szerveződéseinek megfelelően kell figyelembe venni. A területfejlesztés/kistérségfejlesztés terei alkalmi terek, amelyek kialakításakor figyelembe kell venni a térszerveződés immanens folyamatait, a természeti környezetet, a pillanatnyi közjogi, politikai földrajzi helyzetet és a területiség tradícióit is. Így olyan térszerkezetben kell gondolkodnunk, amely dinamikus, az egyes térszintek meghatározó térképző folyamatai az egyes aktivitásoknál különböző intenzitással jelentkeznek. Így számos, szakmailag szerencsésebb vagy kevésbé szerencsés kompromisszum terheli azokat (2. táblázat).

A térszerveződést meghatározó sokféle erő, térképző tényező lehetővé teszi, hogy a kistérségek térracionális kialakítását a különböző szempontok szerint más és más területi keretben képzeljük el. Ez lehetőséget ad, és a jövőben is lehetővé teszi a térkép folyamatos újrarajzolását.

2. TÁBLÁZAT

A területfejlesztési tevékenység szintjei magyar percepcióból
(*The Levels of Regional Development Activity from Hungarian Perception*)

<i>Térszintek</i>	<i>Területfejlesztési aktivitások, dominánsan jelentkező problémák</i>
Kontinentális terek és a globalitás terei	<ul style="list-style-type: none"> – nagy infrastruktúra-rendszerek – migráció – működőtőke-mozgás – nagy hálózatos együttműködések – a multinacionális vállalatok, régiók, nemzeti terek versenyének terepe
Nemzeti terek	<ul style="list-style-type: none"> – egyre inkább a fogyasztás domináns keretei – az Internet terei (mint nyelvi, kulturális tér) – a globális érdekvédelem terei – kulturális együttműködés, kulturális ipar – a nemzeti infrastruktúra-hálózatok kialakítása – a települési együttműködések hatékony keretei
Regionális terek (szubnacionális terek)	<ul style="list-style-type: none"> – a gazdaság szervezés tere – a társadalomszervezés tere – az üzleti szolgáltatások kialakításának terei (meghatározzák a régió versenyképességét) – a megyei, települési, kistérségi együttműködések terepe
Vonzáskörzeti terek	<ul style="list-style-type: none"> – a térségi szolgáltatások kialakításának terei – munkahely, lakóhely, rekreációs tér problematikája – az önkormányzati együttműködések kiemelkedő terepe – a területfejlesztési/kistérségi projektek megvalósításának kiemelkedő terei
Települési terek	<ul style="list-style-type: none"> – települési infrastruktúra – helyi szolgáltatások – lakókörnyezet – a civil társadalom szerveződésének terepe – építészeti, környezetvédelmi problematika
Lokális terek	<ul style="list-style-type: none"> – építészeti, környezetvédelmi problematika – az egyéni kooperációk terepe

Forrás: Saját szerkesztés.

A kistérségek helye, szerepe a magyar területfejlesztés rendszerében

Az 1990-es évek elején, az önkormányzati törvény hatályba lépésével megszűnt a korábbi, ún. városkörnyéki igazgatási rendszer. A rendszerváltás környékén a települési önállóság rendkívüli mértékben felértékelődött. A hagyományosan erős megyék is sokat veszítettek súlyukból. A járás, városjárási kialakításának, visszaállításának

ügye nem vetődött fel prioritásként. Ugyanakkor az állam működésének egyes területein fennmaradtak a „kistérségi”, korábban a járásra, városkörnyékre kialakított területi képződmények (igazságszolgáltatás, földhivatali szervezet stb.). Az önkormányzati önállóságban rejlő lehetőségeket végiggondolni még alig tudó helyi képviselőtestületek, polgármesterek rövidesen beleütköztek a településüzemeltetés, fejlesztés kemény korlátaiba, valamint találkoztak az európai uniós modelleket érvényesítő PHARE program pályázati lehetőségeivel.

Napjainkra két alapvető kistérségi szerveződési típus alakult ki. Az egyik a különböző célokra alakult *önkormányzati társulás*, a másik a *statisztikai kistérségi* beosztás.

Az önkormányzati törvény határozta meg azokat a kereteket, amelyek között az önkormányzatok társulásokat hoztak létre valamely intézmények fenntartására, közszolgáltatások biztosítására. A törvény – amellet, hogy a települési, önkormányzati önállóságot mint értéket tette a prioritások élére – nagy szabadságot biztosított az önkormányzatoknak társulások alakítására. Az állami támogatási rendszerek és az EU PHARE programja preferálta a társulások létrehozatalát. Ugyanakkor a helyi társadalmakban, a helyi politikai elitekben sok ellenérzés maradt a települési együttműködésekkel szemben, melynek oka többek között a korábbi időszak gyakorlata volt. 1994-re mintegy 130 helyi, kistérségi szövetség alakult ki. Ezekben gyakran nemcsak önkormányzatok, hanem civil szervezetek, vállalkozások stb. is részt vettek. Ezekben az ún. önszerveződő kistérségekben hozzávetőlegesen 1800 önkormányzat vett részt. A szerveződések részben községi, részben pedig városi központtal működtek. A korábbi városkörnyéki együttműködés tapasztalatai nagyban befolyásolták és részben befolyásolják ma is a kistérségi együttműködések (Hajdú 2001).

Az önkéntesség, a saját érdek érvényesítésén alapuló kooperáció, a közös infrastrukturális beruházások megvalósítása, fenntartása, a közös szolgáltatások működtetése egy új, szervesen fejlődött térszerkezet kialakulásához vezetett. A települési szövetségek, társulások kialakulása nem lezárt folyamat, napjainkban is folyik. Az elmúlt években mintegy 260–270 önkormányzati társulás alakult az országban (Hajdú 2001). A társulások működési hatékonysága nagyon különböző, a szervezettségük, a kooperációs hajlandóság területén is nagyok a különbségek.

A társulások egy sajátos változata az ún. SAPARD kistérségi típus, melyek az EU SAPARD nevű előcsatlakozási alapjának fogadására szövetkeztek. Ezek száma 2003 őszén 191 volt. Működésük a vidékfejlesztési program elkészítésére koncentrált. Az esetek nagy számában a SAPARD térségek területi keretei megegyeztek a területfejlesztési társulásokéival. Néhány esetben viszont furcsa anomáliák is kialakultak. Egyéni ambíciók, illetve a települési „nem szeretemek” hatására néhány településből álló kis társulások is kialakultak.

A másik, az előzőtől teljesen különböző kistérségi rendszer az Európai Unió területi statisztikai rendszerének figyelembevételével alakított ki. Az ún. NUTS 4. szint ez (3. táblázat). A Központi Statisztikai Hivatal vonzáskörzeti vizsgálatokat folytatott 1991–1993 között. Az új kistérségi adatgyűjtési és feldolgozási rendszer 1994. január 1-jén került bevezetésre. Az országban 138 kistérséget alakítottak ki, melyek teljes térkitöltéssel fedték le az ország területét. A tapasztalatok alapján

1997-ben módosították a rendszert, és 150 kistérséget nevesítettek. A kistérségek, bár az eredeti elképzelésekben még más lehetőség is szóba került, végül a megyei határokat nem lépték át. Direkt államigazgatási szerepük nincs, de kialakításukkor figyelembe vették a már említett államigazgatási illetékességi területeket is.

A kistérségi rendszert 2003 végén módosították. Az új kistérségi beosztási rendszerben számuk 168 (3. táblázat). Előrevetíthető, hogy a kistérségi rendszer tovább aprózik, az egységek száma nőni fog. Ez részben azzal áll összefüggésben, hogy számos új város avatására sor került, amelyek térségi szerepük erősítését tűzték ki célul.

3. TÁBLÁZAT

A NUTS rendszer Magyarországon 2004-ben (The NUTS System in Hungary 2004)

A szintek elnevezése		(db)
NUTS 1	ország	1
NUTS 2	régió	7
NUTS 3	megye/főváros	20
NUTS 4	kistérség	168
NUTS 5	település	3157

Forrás: Saját szerkesztés.

A területfejlesztési törvény a KSH kistérségi rendszerét nagyban felértékelte, mint a területfejlesztés és rendezés területi elemeit. Az 1996. évi XXI. törvény 14. §-a 1 bekezdés e) pontja kimondja, hogy a Megyei Területfejlesztési Tanács tagjai „a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzaskörzeteként egy-egy képviselője”. Ilyen módon a statisztikai rendszer keretein belül a helyi területfejlesztési politikában, a decentralizált fejlesztési források elosztásában kulcsszerepet játszó testület kialakításában fontos szerepet kapott.

Ugyancsak ennek a statisztikai kistérségi rendszernek a szerepét értékelte fel a kedvezményezett térségeknek az e rendszer keretein belüli meghatározottsága.

„A KSH statisztikai kistérségeinek rövid története azt mutatja, hogy a város–vidék kapcsolatok szintjén is nehéz mindenki számára elfogadható központot és területrendszert létrehozni. A kétféle (1994, 1997) statisztikai felosztás és központrendszer elvileg ugyan nem tért el egymástól, de konkrét formációit tekintve lényeges különbségek voltak közöttük” (Hajdú 2001, 260).

Napjainkban – a közigazgatási reformelképzelésekhez kötődően – felmerült a statisztikai kistérségi rendszer felülvizsgálatának szükségessége. A kistérségi rendszer fő kérdése a területi keretek rendezése után a „beltartalom” kialakítása. A kormányzat az IDEA munkacsoport keretében a kistérségi intézményrendszer egységes kialakítására dolgozott ki elképzeléseket. A politikai kompromisszumok áldozatául esett reform után egy, az önkéntességen és a pénzügyi ösztönzőkön alapuló komplex társulásokból álló rendszer működtetése várható. Ez ugyanakkor nem teremt alapvetően új helyzetet. A korábbi kistérségi együttműködési gyakorlat továbbélése várható (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

A közigazgatási és területfejlesztési intézmények kapcsolódása a kistérségi szerveződésekhez

(The Connection between Small Regional Organisations and the Public Administration and Regional Development Administration)

<i>Közigazgatási intézmények</i>	<i>Partnerségi és egyéb intézmények</i>	<i>Kapcsolódás a kistérségi szerveződések részéről</i>
Az Országgyűlés meghatározza az ország területpolitikáját, elfogadja az ezt megfogalmazó Országos Területfejlesztési Konceptiót, a területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének általános szabályait.	Az Országgyűlés Területfejlesztési Bizottsága a szakmai munka helyszíne.	A kistérségek közvetlenül nem kapcsolódnak, csak közvetve, pl. az egyéni választóközetekben bejutott országgyűlési képviselőkön keresztül tudják megjeleníteni érdekeiket.
A kormány területfejlesztési feladatainak jelentős része a hierarchia alsóbb fokán levő területfejlesztési intézményekhez kötődik. Többek között elősegíti a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződését, ösztönzi a térségi fejlesztési programok készítését és a térségi összefogással megvalósuló fejlesztéseket.	Az Országos Területfejlesztési Tanács partnerségi intézményként – többek között – összehangolja az Országgyűlés által az önkormányzatok számára kötelezően előírt területfejlesztési feladatok végrehajtását. Megjegyzendő, hogy a tanácsban nem biztosított a különböző településtípusok képviselete. Az országos önkormányzati érdekszövetségek egyetlen közös képviselőt delegálhatnak a tanácsba.	A MEH-es kistérségi megbízottakon és a SAPARD menedzsereken keresztül létezik egy közvetlen kapcsolat. A megyei és a regionális fejlesztési tanácsban a kistérségek képviselői közös testületben foglalnak helyet a minisztériumi képviselőkkel.
<i>A minisztériumok</i> – végrehajtják a területpolitikai döntéseket – közreműködnek a kiemelt térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozásában.		
<i>Területi államigazgatási szervek</i> A területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítségnyújtással, információszolgáltatással, hatósági ellenőrzéssel vesznek részt.	<i>A regionális fejlesztési tanács(ok)</i> – Jelenleg 7 tervezési-statisztikai régió van. – vizsgálja és értékeli a régió társadalmi és gazdasági helyzetét, – elfogadja a régió komplex területfejlesztési programját, – véleményezi a területét érintő országos, ágazati és regionális szintű fejlesztési koncepciókat, programokat, területrendezési terveket, – pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megvalósítására, – dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési forrásokról, – szervezi a programok megvalósítását.	<i>A regionális fejlesztési tanács(ok)</i> feladatainak ellátásában együttműködik – a területfejlesztési önkormányzati társulásokkal, – a megyei területfejlesztési tanácsokkal, – a térségi fejlesztési tanácsokkal, – a régió fejlesztésében közvetve vagy közvetlenül közreműködő területi államigazgatási szervekkel, – területi gazdasági kamarákkal. – Tagjai között az érintett területfejlesztési társulások megyénként egy-egy képviselőt delegálnak.

<i>Közigazgatási intézmények</i>	<i>Partnerségi és egyéb intézmények</i>	<i>Kapcsolódás a kistérségi szerveződések részéről</i>
		<ul style="list-style-type: none"> – A tanácsban képvisel- tel nem rendelkező tér- ségi fejlesztési tanács és a területfejlesztési ön- kormányzati társulások a területüket érintő fejleszt- ési programok tárgyalá- sa során tanácskozási joggal vehetnek részt. – A területfejlesztési ön- kormányzati társulások képviselője a delegáló önkormányzati társulá- soknak rendszeresen, de évente legalább egyszer köteles beszámolni.
	<p><i>A térségi fejlesztési tanácsot a régió, illetve megyehatárokon túlterjedő, egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására hozhatják létre a regionális fejlesztési tanácsok, ill. a megyei fejlesztési tanácsok.</i></p> <p><i>A törvény egyetlen térségi fejlesztési tanácsot nevesít, a Balaton Fejlesztési Tanácsot.</i></p>	<p><i>A térségi tanácsban a tanács illetékeségi területén működő érintett területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője vehet részt. Ezen képviselők a területüket érintő fejlesztési programok tárgyalása során a tanácsban szavazati joggal vehetnek részt.</i></p>
<p><i>Megeyi önkormányzat(ok)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Felelős a megye területé- re vonatkozó területren- dezési terv elkészítéséért – Koordinálja a megye települési önkormányza- tainak felkérése alapján a települések fejlesztési tevékenységét. – Elősegíti a települési önkormányzatok felkéré- se alapján a helyi ön- kormányzatok területfej- lesztési társulásainak szerveződését. 	<p><i>Megeyi területfejlesztési tanácsok</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – A megye területén összeha- ngolja a kormányzat, a helyi önkormányzatok, azok terü- letfejlesztési társulásai és a gazdasági szervezetek fejlesz- tési elképzeléseit. – Kidolgozza a megye hosszú távú területfejlesztési konce- pcióját és programját, az egyes alprogramokat. – Pénzügyi tervet készít a fejlesztési programok megva- lósítása érdekében. A megyei területfejlesztési koncepció és program figyelembevételével dönt a hatáskörébe utalt pénz- eszközök pályázati rendszer keretében történő felhasználá- sáról, és a fejlesztések megva- lósításáról. 	<p><i>A megyei területfejlesztési tanácsok együttműködnek a területfejlesztési önkor- mányzati társulásokkal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – A tanácsban a megye területén működő terü- letfejlesztési önkor- mányzati társulások há- rom képviselője vesz részt. – A területfejlesztési ön- kormányzati társulások képviselője a delegáló önkormányzati társulá- soknak rendszeresen, de évente legalább egyszer köteles beszámolni.
<p><i>Települési önkormányzatok</i></p>		<p><i>A kistérségi területfejlesztési önkormányzati társulások- ban csak települési önkor- mányzatok vehetnek részt.</i></p>

A kistérségek tipológiai problémái

A térszerkezetben elfoglalt sajátságaik, helyük szerint

A kistérségi társulások működési feltételrendszere a térszerkezetben elfoglalt helyük szerint jelentős különbséget mutat. Az a tény, hogy a térségközpont szerepet betöltő település milyen funkciókkal rendelkezik, mennyire képes betölteni a közép-szintű funkciókat, mennyire képes térszervező funkciókat hatékonyan ellátni, a kistérségek (társulások) megszervezésében, működtetésében más és más elveket, stratégiát kell követnünk.

Az alábbiakban négy alapszituációt feltételezünk, és ezek szerint határozunk meg négy kistérségi alapkategóriát.

A *kistérségek nagyvárosok* (pl. Pécs, Győr vagy Miskolc) *közvetlen közelségében* helyezkednek el. Ekkor a kistérségben együttműködő települések meghatározó viszonyrendszere nem a község–kisváros, illetve a község–község viszony. 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 *aszimmetrikus pozíció* alakul ki a nagyváros és szuburbán zónája között. A szuburbán zónában élő települések a nagyvárosban zajló folyamatoknak nagymértékben ki vannak szolgáltatva. A kistérségfejlesztés hatékonysága a szuburbán folyamatok figyelembevétele, a nagyváros kínálta erőforrásokra való támaszkodás.

A *kistérségek külső periferián helyezkednek el*. Ebben az esetben a kistérség viszonyait nagymértékben a határhelyzet adta aszimmetriák és áramlatok határozzák meg. A külső periferia típusú kistérségek kialakulása az elmúlt évtizedek tudatos diszkriminációján alapszik. A fejlesztési források megvonása az „ellenséges”, így a déli és a nyugati határsávban elhelyezkedő településektől, valamint az elzártság (a határátkelők kis száma) minden határon létrehozta a határ menti hanyatló térségeket. Ezekben a térségekben a határátkelők léte, vagy nem léte meghatározó jelentőségű. A kistérség fejlesztésének kulcseleme a kommunikáció fejlesztése.

A *kistérségek belső periferián* olyan városhiányos területeket képeznek, amelyek a megye, illetve régióhatárokon alakulnak ki. Az elmúlt évtizedek fejlesztései a megyeszékhelyeket preferálták. A megyeszékhelyektől távoli, két-három megye határán fekvő gyenge, hiányos központi funkciókkal rendelkező város, nagyközség körül kialakult kistérség a térszervező erő hiányával küszködik. A települések közötti világos hierarchia hiánya vetélkedéshez vezethet. A térségből hiányoznak azon vállalkozások, intézmények, emberi erőforrások, amelyekre egy hatékony fejlesztési stratégiát alapozni lehet. A fő feladat az emberi erőforrások fejlesztése.

A *valódi városkörnyék típusú kistérség* tulajdonképpen nem más, mint az ideális kistérség. A kisváros és a környező községek között egy szoros, szimbiotikus kapcsolat alakul ki. A kisváros felvállalja a vonzáskörzete problémáit. A kisvárosi

intézmények számos térségi érdeket is szolgálnak. A térségközponti szerep nem vitatható. Az önkormányzatok kommunikálnak egymással. A kisvárosbeli fejlesztések pl. egy ipari park vagy egy humánerőforrás-fejlesztési projekt az egész térséget szolgálják.

Urbanizációs, illetve ágazati adottságok szerint markánsan tipizálható területek

A *turisztikai-, illetve üdülőtérület* típusú kistérségek kiemelkedő turisztikai attrakciókra építik fejlesztési aktivitásukat, illetve urbánus területek közvetlen szomszédságában rekreációs zóna részeként jelennek meg.

A *ipari területek* ipari, nehézipari, illetve bányászati, energetikai jellegű térségek. Részben megegyeznek az ipari szerkezetváltás térségeivel.

A *vidékfejlesztési célterület* erősen rurális jellegű. Kis települések, elöregedő népesség, hiányzó közszolgáltatások jellemzik. A legfontosabb, illetve sok helyen az egyetlen erőforrást a termőföld, illetve a mezőgazdaság biztosítja.

A nagyvárosok *agglomerációs* területein – elsősorban Budapesten – létrejövő kistérségek a nagyvárosok szuburbanizációs folyamataihoz kapcsolódva szervezik meg életüket.

Település-struktúra szerinti tipizálás

Tipizálhatjuk a kistérségeket település-struktúra szerint is.

Így megkülönböztethetünk

- aprófalvas, pl. a Dél-Dunántúlra jellemző térségeket,
- nagyfalvas, pl. az Alföldre jellemző térségeket,
- urbánus kistérségeket.

A település-struktúra szerinti különbségek eltérő következményekkel járnak az infrastruktúra fejlesztése, a szolgáltatások, közte a közszolgáltatások szervezésében és még más területeken is.

Fejlesztési cél szerinti tipizálás

A gazdasági szemlélet szerinti tipizálás a kistérségek szerves együttműködésének mélységére utal. Winkler György „Kistérségek” című könyvében (2001) különböztet meg hosszú távú, illetve rövid távú célkitűzésben érdekelt kistérségeket.

Méret-hatékonyság szerinti tipizálás

A kistérségi társulásokat úgy is tipizálhatjuk, hogy a társulásban részt vevő önkormányzatok pénzügyi ereje, humán erőforrásai tudják-e garantálni a működőképességet. A működőképességhez szükséges „kritikus tömeg” elérésében alapvető szerepe van még az önkormányzatok területén élő lakosság számának, képzettségének és ugyanakkor a kedvező korösszetételnek is. A harmadik tényezőt a társulás

területén működő vállalkozások jelenthetik. Számuk, tőkeerejük, társadalmi beágyazottságuk a társulás kritikus tömegének elengedhetetlen része.

Miképpen jelentkezik a „kritikus tömeg” problémája a három tényező esetén?

A társulások költségvetését döntően meghatározza a részt vevő önkormányzatok által befizetett tagdíj. Ennek alapja a lakosságszám. Az önkormányzatok teherviselő képessége korlátozott. A szükséges menedzsment fenntartása, a pályázatokhoz szükséges sajáterő biztosítása egy bizonyos lélekszám alatt elviselhetetlen terhet jelent számukra.

A lakosság képzettsége, munkaképessége, ezáltal az általa fizetett helyi adó, személyi jövedelemadó mértéke meghatározza az önkormányzatok pénzügyi lehetőségeit. A helyi gazdaságfejlesztés, vállalkozásfejlesztési tevékenység, a működőtőkevonzó képesség szoros összefüggésben áll az elegendő számú, jól képzett, szorgalmas munkaerő rendelkezésre állásával. A helyi társadalommal folytatott párbeszéd, partnerség követelménye feltételezi a helyi társadalom bizonyos mértékű szervezettségét is. A civil szervezetek jelenléte, az általuk összefogott társadalmi csoportok a „kritikus tömeg” részét képezik.

A vállalkozások szerepe a munkahelyek biztosításában, a helyi adófizetésben, valamint a megújulási képesség, az innováció biztosításában jelentős. A kistérségi menedzsment számára a legfontosabb partnercsoportot jelentik. Tőkeerejüknél fogva a pályázati aktivitásban kiemelkedő szerepet játszhatnak.

A társulások közül a „kritikus tömeget” el nem érők hosszabb-rövidebb vegetálás után a be nem teljesedett remények következtében megszűnnek.

A fenti tipológiák a teljeség igénye nélkül készültek. Minden bizonnyal más szempontrendszerek is érvényesíthetők, más tipológiák is kialakíthatók.

A kistérségi együttműködés hatékonysága

A mai Magyarország területén 3157 független önkormányzat működik. Az önkormányzatok átlagos népessége mintegy 3100 fő. A fragmentált önkormányzati rendszernek számos hátránya van. A mérethatékonyság nagyobb területű, népességű önkormányzatok kialakításával, vagy az önkormányzatok közötti munka- illetve feladatmegosztással biztosítható. Az első megoldás Magyarországon a történelmi előzmények miatt gyakorlatilag vállalhatatlan, a második viszont a kistérségi együttműködések keretében az egyetlen járható út.

A magyar jogszabályok tartalmazznak ösztönző elemeket az önkéntes társulások létrejöttére is. Az 1990. évi helyi önkormányzati törvény támogatta a települések közötti partneri kapcsolatok kialakítását (az önkormányzati társulásokat).

Az önkormányzati társulásokról 1997-ben hozott törvény részletesen tárgyalja az önkormányzatok által létrehozható társulási formákat. A jogi keretek tehát már léteznek. Az önkormányzati integrációk kialakítása költségeinek finanszírozása és a megfelelő szakértelem biztosítása tűnik a megoldandó könnyebbik problémának. Hatékony út lehet kistérségi ügynökségek létrehozatala, melyek funkcióik bővítésével eljuthatnak egy komplex feladatkörű kistérségi szervezet kialakításához. Ezen

intézményrendszer kialakítása azonban felveti a megfelelő szaktudású szakemberek képzésének problematikáját.

A területfejlesztési politika is ösztönzi a társulások létrehozását: a megyei területfejlesztési tanácsok decentralizált forrásokat kapnak a kistérségek fejlesztési programjainak finanszírozására. Az egyes állami források is preferálják a társulási formákat. Illetve van kimondottan a kistérségi együttműködések finanszírozó pénzügyi eszköz (pl. KITA).

A szükséges helyi döntések meghozatalához elengedhetetlen belátáshoz azonban hosszú idő kell, amely nem férhet bele csak egy választási ciklusba. A jelentősebb társadalmi feszültségek elkerülése egy hosszabb átmenetet igényel.

Magyarországon napjainkban mintegy 260–270 önkormányzati területfejlesztési társulást alakítottak. Több száz különböző célra létrehozott társulás is működik az országban (például kommunális beruházási programok végrehajtására, iskolák közös fenntartására, körjegyzőségek stb.).

Ezek gyakran egymást átfedve működnek, azaz egy települési önkormányzat gyakran több kistérségi együttműködés tagja is lehet.

Az újonnan alakítandó komplex társulások tovább bonyolítják – nem biztos, hogy a hatékonyság irányába – a társulások helyzetét.

A kistérségi együttműködés gátjai

Magyarországon a kistérségi együttműködésnek több gátja is van. Elsőként a megyék helyzetét említhetjük, mivel a társulásokban a megyei önkormányzatokkal való társulási hajlam gyenge, illetve nincs is meg. Ennek oka az államszocializmus idején erőltetett együttműködésben keresendő: a megye rátelepedett a településekre, a források elosztása miatti rossz tapasztalatok, valamint a megyei eszközrendszer meggyengülése miatt az önkormányzatok ma függetlenségre törekednek.

A központi költségvetés csak kismértékben ösztönzi a helyi önkormányzatokat a társulásra. A helyi szinten felhasznált központi támogatások döntő része – a normatív támogatások többsége – nem ösztönzi a társulások létrehozását.

A központi finanszírozás nagy része a különálló településeknek jut, a közös pályázatokat csak az utóbbi időben kezdte a központi kormányzat támogatni, bár a közelmúltban ezen a téren jelentős pozitív elmozdulás történt.

Az OECD szerint (Horváth 2001) a központi kormánynak ahelyett, hogy támogatásokon keresztül juttat pénzt a helyi önkormányzatnak, át kellene engednie az ÁFA, az utadó és jövedelemadó egy részének a beszedését. Jelenleg az adók központosított beszedése és elosztása támogatásként jelenik meg az önkormányzatoknál, az elosztási költségeket a kormány fedezi.

A társulások létrejöttének (helyi) politikai akadályai is vannak. A polgármester erősen függ a képviselőtestülettől. Az önkormányzatok közötti együttműködés problematikus, körülményes. A testületek, a közgyűlés (kettőnél több képviselő-testület társulása esetén) és a partnerek egyetértésének megszerzése idő- és munkáigényes folyamat.

A városi-községi kapcsolatok is nehezen szerveződnek. Ennek okai is az államszocializmus idejére vezethetők vissza, mivel a falvak a településközi kapcsolatokban hátrányos helyzetbe kényszerültek. A rendszerváltás után a községi önkormányzati testületek visszaautasították az együttműködést a városokkal. Gyakran kistérségi fejlesztési társulásokat is városok részvétele nélkül hoztak létre. A város-vidék közötti kapcsolat e problémája kistérségi szinten akadályozza a hatékony együttműködést.

Hiányzik az állami és magánszektor együttműködése is. A partneri kapcsolatok többségét a helyi önkormányzatok hozzák létre, csak kivételesen vesznek részt benne magánvállalatok és civil szervezetek.

További gátja az együttműködésnek a rendelkezésre álló képzett és gyakorlott szakemberek korlátozott száma, illetve a bérek általában alacsony szintje.

A kistérségek jövője?

A magyar kistérségi rendszer sajátosságai jelen évtized végéig

1) *A kistérségi társulások a magyar térstruktúra tartós elemeivé válnak.* Erre garancia a jelenlegi erősen fragmentált önkormányzati struktúra és a méretgazdaságossági követelmények közötti feszítő ellentmondás. Az egyik uralkodó probléma/ellentmondás várhatóan a kistérségek és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás kérdése lesz. Ugyanakkor kérdéses a kistérségek helyzetének alkotmányos rendezése.

2) *A területiség kérdése a kistérségi szerveződések tartós problémája marad.* A jelenlegi tendencia fennmarad, miszerint a kistérségek száma növekszik, méretük pedig csökken. A kistérségek az optimális (?) területi kereteiket természetesen nem fogják elérni.

3) *A kistérségi szerveződések működésének személyfüggősége csökkenő mértékben, de fennmarad.* A valós térkapcsolatokra épített szerveződést az adminisztratív beosztással kapcsolatos kompromisszumok fogják akadályozni. A rurális térségekben a szerveződések erős személyfüggősége miatt a kistérségi társulások könnyen instabillá válhatnak, működésük hatékonysága nagyon egyenetlen lesz.

4) *A kistérségi keretekben hatékonyan dolgozni képes szakembergárda felállása ebben az időszakban várhatóan megtörténik.* Egy nagy jelentőségű kérdés, hogy létrejön-e ezen szakembergárda képzését célirányosan és hatékonyan biztosítani tudó oktatási/felsőoktatási forma. Az erre irányuló törekvések megvannak. A problémakör sokrétősége miatt valószínű, hogy a szükséges kompetenciákat csak egy feladatok szerint tagolt és eltérő képzési formákon átesett szakemberkör képes teljesíteni.

5) *A területfejlesztés az marad, ami ma, a közsféra és a piaci sféra „Vadnyugata”.* Kérdéses ugyanis, hogy ezt a szakembergárdát milyen motivációk fogják mozgatni. Lehetséges, a közigazgatási reform függvényében, hogy egy hivatali jellegű (köztisztviselőkből álló) szerveződés alakul ki, jól artikulált szakmai és erkölcsi követelményekkel. Ez egy pozitív irányú fejlemény lehet. Ugyanakkor a közigazgatási reform folytatása nem valószínű. A másik – valószínűbb – lehetőség a jelenlegi

félpiaci, fél-civil, fél-hivatali viszonyok továbbélése, és egy kevésbé átlátható, öntörvényű rendszer meggyökeresedése.

6) *A kistérségek funkcióban gazdagodni fognak, az egyoldalú forrásszerző tevékenység mellett megjelennek majd a térségi szinten megszervezett közszolgáltatások is.* Ezzel viszont a kistérségi szervezetrendszer is elindul a strukturált, „hivatal” típusú forma kialakulása felé. Kérdéses azonban, hogy ez milyen mértékben fogja jellemezni a szervezetrendszert. A forrásszerző tevékenység mellett feltehetőleg hosszú időn át még csupán másodrendű feladatkör marad.

7) *Újfajta sajátosságokkal jellemezhető kistérségi típusok alakulnak ki.* Radikális (alternatívnak mondott) fejlesztési stratégiákat alkalmazó közösségek, a globális világrendbe sikeresen alkalmazkodó települések, térségek jelennek meg és alakítják át a mai tipológiai rendet.

Irodalom

- Csatári B. (1995) A kistérség fogalma. – Csefkó F. (szerk.) *Kistérségeknek kistérségekről*. Dunaholding City Menedzser Kft., Budapest. 11–15. o.
- Csefkó F. (szerk.) (1995) *Kistérségeknek kistérségekről*. Dunaholding City Menedzser KFT, Budapest.
- G. Fekete É.–Bodolai É. (1995) *Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*. MTA RKK Északmagyarországi Osztálya, Miskolc.
- Hajdú Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Horváth Gy. (2001) *OECD. Területi vizsgálatok. Magyarország*. MTA RKK, Pécs.
- Nemes Nagy J. (1997) Régió, regionalizmus. – *Educatio*. 3. 409. o.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Pécs–Budapest.
- Pap N. (1998) A régió fogalom politikai manipulációjának lehetőségei. – Hervainé Szabó Gy. (szerk.) *Szuverenitás – Európai Unió – Regionalizmus*. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár. 114–121. o.
- Pap N. (2003) A területfejlesztési politika földrajzi kérdései. – *Fejlesztés és finanszírozás*. 3. 81–86. o.
- Pap N. (2004) A terület- és településfejlesztés cél- és eszközrendszere. – Pap N.–Tóth J. (szerk.) *Terület- és településfejlesztés I.* Alexandra Kiadó, Pécs. Megjelenés alatt.
- Winkler Gy. (2001) *Kistérségek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.

THE PLACE AND ROLE OF SMALL REGIONALC IN HUNGARY IN THE FIRST DECADE OF THE 21ST CENTURY

NORBERT PAP

The paper shows the place and role of small regional cooperations, the changing situation of NUTS IV. level in Hungary, as well as the role and significance of different space systems in the regional development. Nowadays there are 168 so called statistical small regions in Hungary. They have statistical and planning reasons. There are more than 260 regional development local government associations in a partly different geographical framework. The spatial framework of the hungarian small regions has been an important discussion recently in Hungary as well as their administrative and local development roles.

The author summarises and suggests a few typology for small regional cooperations. Getting to know the problems and significance of small regions is creating typology about their characteristics. Their size, economic and social background, spatial structure, dynamism are the main points of view to create particular types.

The study ends with seven thesis on the future of the small regions in Hungary.