

EGYED KRISZTIÁN

A kistérségek kialakulása, kialakítása hazánkban

NUTS 4, újabban LAU 1 szint az Európai Unióban

A kistérségekkel kapcsolatban a Területi Statisztika júliusi számában olvashatták Varga István gondolatait, amelyek még válaszcikket is indukáltak. Gondolatmenetemet hadd indítsam éppen egy 2003-as Varga-idézettel: „... mesterséges területi beosztás – bármilyen funkciók alapján történjék is – akkor tekinthető indokoltnak és autentikusnak, ha az a lehető legnagyobb mértékben követi a társadalmi-gazdasági folyamatok által hosszú idő alatt kialakított térszerkezetet” (Varga 2003, 22. old.).

A kistérségek tartalmukat és szerepüket tekintve Magyarországon jelentős fejlődésen mentek keresztül az első kialakítási kísérletektől napjainkig: a KSH által lehatárolt megfigyelési egységekből közigazgatási feladatok ellátására is alkalmas, törvényben rögzített területfejlesztési kategóriává váltak. A köznyelvben és a médiában azonban fogalmi zavar jellemzi e témakört. A kistérség és kistérségi szerveződés/kistérségi társulás nem különül el kellőképpen a napi tájékoztatásban. Míg az előbbi – részben a NUTS-rendszerhez köthetően¹ – egy térben lehatárolt fizikai teret jelöl, addig a kistérségi szerveződés települési önkormányzatok egy csoportját takarja, amelyek meghatározott feladat vagy feladatok ellátására – többnyire társulási formában – együttműködnek.

Jelen dolgozatomban bemutatom² az alapvetően statisztikai célzatú területi lehatárolás hazai tapasztalatait. A kistérség fogalmának meghatározását követően – a hazai kistérségek a NUTS-rendszer 4. szintjének³ történő megfeleltetése kapcsán – röviden bemutatom az EU vonatkozó szabályozását. Majd – a tanulmány fő elemeként – részletezem azt a folyamatot, amely a kistérségek mai lehatárolásához vezetett. A kialakítást követően, a hazai – részben kormányzati – elképzelések alapján felvázolom a kistérségi szint lehetséges funkcióit, várható tartalmát.

A térség, kistérség fogalmi meghatározása

E térség kategória olyan területi egységet jelent, amelynek definíciója erősen függ a meghatározó személyétől, az adott tudomány szemléletétől, a lehatárolás gyakorlati céljaitól.

¹ A NUTS-rendszer az EU hivatalos statisztikai célzatú területi lehatárolása. A 2. fejezetben részletesebben kifejtem a hazai kistérségek kapcsolatát ezen szabályozással.

² Mindkét téma részletes elemzése és bemutatása meghaladja e tanulmány terjedelmi korlátait. Az alapvető különbségek ellenére a kistérségi társulások jogi szabályozása, gyakorlati megvalósítása befolyással volt a területi lehatárolás felülvizsgálatára, módosításaira. E hatások, valamint a statisztikai kistérségek funkcióinak bővítése kapcsán említést teszek a települési önkormányzatok szerveződéseiről is.

³ A hatályos EU-szabályozás értelmében a NUTS-rendszer háromszintű, kizárólag a regionális léptékű területi egységekre vonatkozik. A két, úgynevezett lokális egység elnevezése az angolból LAU 1 és LAU 2 (local administrative units). Hazai kistérségeink a LAU 1 szintet képviselik.

Általánosságban elmondható, hogy meghatározott ismérvek – szerkezeti hasonlóság, funkcionális összekapcsolódás stb. – alapján kiválasztott többé-kevésbé homogén településcsoportot takar (Enyedi 1996). Az egyazon kistérségbe tartozó települések körének meghatározása a feladatfüggőség mellett időben is változó, a térben zajló társadalmi-gazdasági folyamatok hatására.

Követelmény, hogy a térség elég kicsi legyen ahhoz, hogy homogén maradjon, ugyanakkor elég nagy is, hogy összességében kezelve alkalmas legyen a területi folyamatok elemzésére. Az említett kistérségi társulások területe azonban nem minden esetben feleltethető meg bármiféle valóban létező funkcionális kapcsolatrendszernek, természetföldrajzi egységnek, vonzáskörzeti viszonyoknak, történeti vagy gazdasági egybetartozásnak, továbbá gyakran csorbát szenved a lokális identitás is.

Csatári Bálint szerint a kistérség olyan területi egység, amelyet a falu–falu vagy a falu–(kis)város közötti, elsősorban a lakosság mindennapi szükségleteit kielégítő térkapcsolatok határoznak meg. Alapvető jellemzője a homogenitás, a funkcionalitás és a – lokális kulturális tényezők alapján meghatározott – identitás. Az adott társadalomföldrajzi tér lehatárolásánál – bármely módszert, illetve szemléletet választunk is – jellemzőket szükséges figyelembe venni (Csatári 1997).

A leírt kritériumok azonban a gyakorlatban ilyen komplex módon ritkán fordulnak elő. Az elméleti munkák szerzőinek többsége szintén egy-egy tényezőt kiemelve definiálja a kistérség fogalmát. Leggyakrabban a funkcionalitás mint közös gondolat mentén határozzák meg e tércategóriát (például az IDEA Munkacsoport⁴, a KSH, az 1996. évi XXI. tv.⁵, Vass 2004, Szabó-Kovács 2005). Ebben az esetben a kistérség olyan településcsoport, amelynek tagjai földrajzilag egymással határosak, összetartozásuk a közöttük lévő intenzív munka-, lakóhelyi, középfokú ellátási (oktatás, egészségügy, kereskedelem, közlekedés stb.) kapcsolatokon alapul. Ezen széles körű funkcionális együttműködés következtében alkalmasak a feladatok térségi szintű hatékony ellátására. A feladatok ellátásában és összehangolásában kiemelt szerepe van a kistérség központi (valódi városi funkciójú⁶) településének, amely infrastrukturális, intézményi, humán ellátottsága alapján képes a közszolgáltatások széles körét nyújtani a vonzott települések lakossága számára is. A települések együttműködése a természetes vonzáskörzeti kapcsolatokra épül, a centrum–periféria elven szerveződik. A települési önkormányzatok társulási formában történő közös feladatellátását szorgalmazó területfejlesztési törvény kiemeli ezen kapcsolatok önszerveződő, alulról építkező voltát.

A definíciók további jelentős csoportját azok alkotják, amelyek a kistérségi lehatárolásnál a települések között létező azonosságokra helyezik a hangsúlyt. Ezek alapján a kistérség komplex területi egység, amelynek kialakításánál a településkör történelmi, kulturális gyökereit, társadalmi, természeti, gazdasági adottságait, néprajzi értékeit együttesen kell vizsgálni. A lehatárolásnál törekedni kell arra, hogy a térségen belül a fenti

4 Az IDEA Munkacsoport a Belügyminisztérium megbízásából a kistérségi szintű közigazgatási rendszer kiépítésének lehetőségeit, módszereit vizsgálta, illetve javaslatokat tett gyakorlati megvalósítására 2003-ban. IDEA – Integráció, DEcentralizáció, Autonómia.

5 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről – a továbbiakban területfejlesztési törvény.

6 Beluszky Pál és Györi Róbert szerint a XXI. sz. elején hazánkban – a várossá nyilvánított települések számától függetlenül – 123-124 valódi városi funkciójú és további 88-90 városi funkciót többé-kevésbé ellátni képes település található. A vizsgálatok szerint ugyanakkor 79-80 városi rangú település nem képes városi funkciók ellátására (Beluszky – Györi 2006).

tényezők homogenitása a lehető legnagyobb legyen (Szörényiné 2002). Az azonos eredet, a hasonló adottságok, a közös értékek vagy a hagyományos tájtörténeti összetartozás alapján a nagyobb területi egységen belül kialakuló közös identitás biztosítja az együttműködést. A helyi adottságokon (földrajzi, közlekedési viszonyok, társadalmi-gazdasági helyzet) nyugvó azonos helyzetértékelés, a közösen felismert problémák, illetve a lokalitás nyújtotta sajátos kitérés pontok együttes cselekvésre ösztönzik a térség meghatározó szereplőit.

Az együttműködés alapján a kistérség önálló tervezési-fejlesztési egységnek tekinthető, ahol elsősorban a vidéki lakosság mindennapi szükségletei kielégítésével kapcsolatos gazdasági, piaci-kereskedelmi, infrastrukturális, ellátási, közigazgatási és társadalmi kapcsolatok, térfolyamatok zöme lejátszódik. Fő feladata, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatosan a tájhoz, a lokalitáshoz, az egymással együtt élő, együttműködő önkormányzatokhoz szervesen kötődő közös szándékokat kifejezze, a szükséges terveket elkészíttesse, összehangolja, biztosítsa a forrásokat, megvalósítsa a fejlesztéseket, segítse a falu–város kapcsolatok kiteljesedését, biztosítsa a térségi identitás és a vidék fejlődését (Csatári 1996).

A funkcionalitáson, homogenitáson és lokális identitáson nyugvó kistérség az eredeti kritériumokon túlmenően alkalmassá vált a statisztikai számbavételre, területi folyamatok elemzésére, a helyi szereplők együttműködésén keresztül a térség egészének összehangolt fejlesztésére. A jogalkotó ezen szerepköröket alapul véve olyan földrajzi egységnek tekinti, amelynek keretén belül „az alapvető önkormányzati közszolgáltatások hatékonyabban, magasabb színvonalon szervezhetőek meg, továbbá lehetőség nyílik a ritkábban előforduló, speciális szaktudást igénylő államigazgatási feladatok kistérségi szintű ellátására is. A kistérségek ezen funkcióinak alapját az adja, hogy a települések közötti természetes vonzáskörzeti kapcsolatokra épülnek, a centrum–periféria elvét veszik figyelembe. A kistérségben lévő települések így kölcsönös egymásra utaltságban léteznek, összetett ellátási, közlekedési kapcsolatok fűzik őket össze.”⁷

Statisztikai kistérségek az Európai Unióban

Az Európai Unió a térségek definiálásakor alapvetően különbséget tesz az adott területi szint tartalma/funkciója alapján: léteznek közigazgatási funkciójú területi egységek, melyek egy-egy földrajzi térséget jelentenek, a térségre vonatkozó közigazgatási és politikai döntési jogkörrel felruházott hatósággal, a tagállam intézményesített, legális rendszerén belül. Emellett vannak az úgynevezett nem közigazgatási funkciójú területi szintek és egységek ... egy-egy ilyen jellegű egység kisebb, közigazgatási funkciójú, térben kapcsolódó térségek aggregálásával állhat össze, figyelembe véve például a földrajzi, társadalmi-gazdasági, történeti, kulturális vagy környezeti tényezőket (Council Regulation No 1059/2003).

Alapelveiből következően az unió nagy szabadságot biztosít tagállamainak a területi rendszerük kialakítására és az egyes szintek tartalmának meghatározására. A települések együttműködése, közös egységbe tömörítése történhet felülről meghatározott módon kényszerítő vagy ösztönző eszközök segítségével. Ugyanakkor önszerveződő lehatárolá-

⁷ A 2004. évi CVII. törvény módosításáról szóló T/2911. sz. törvényjavaslat.

sokra is található példa, amelyeknek alapját a tagállam politikai, közigazgatási berendezkedése, történelmi hagyománya, kulturális-etnikai sokszínűsége határozza meg.

Európában és a világ fejlett államaiban az 1950–1970-es évek között jelentős terület-szervezési reformokat hajtottak végre, a közigazgatási egységek számát nagymértékben csökkentették, igyekeztek optimalizálni a területi egységek népességszámát. Ennek célja az urbanizáció elősegítése, a szolgáltatások színvonalának növelése, a specializálódás, valamint a lakosság igényeinek megfelelően a technikai környezet és a szakmai ismeretek javítása volt a közszférában. Ezzel a kisebb területi egységeket alkalmassá tették a feladatok és források további decentralizálására. A reformokat a települési önkormányzati egységek megszüntetésével, összevonásával (például Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország, Írország, Egyesült Királyság), vagy a kis önkormányzatok társulásba tömörülésének ösztönzésével, majd a feladatok szintenként történő differenciált meghatározásával (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország) érték el.⁸

A térségek statisztikai célú lehatárolásának indokát az unió regionális politikája szolgáltatta. A támogatásra szoruló térségek körének meghatározásához, a támogatások hatásának méréséhez szükség volt egységesített területi beosztásra. A NUTS-rendszer a közösségi politika szintjén a strukturális alapok 1988-as szabályozásakor, az Európai Tanács 2052/88 rendeletével⁹ jelent meg, jogi szintre emelése pedig 2003-ban az Európai Tanács 1059/2003-as rendeletével¹⁰ történt meg. A NUTS célja a regionális statisztika összeállítása és területi harmonizációja, amely a regionális gazdasági számítások és a közösségi felmérések alapját jelenti.¹¹ Az EUROSTAT kizárólag elveket fektet le: ajánlásokat tesz 5 szintnek – a tagállam saját közigazgatási-végrehajtási tagozódására épülő – kialakítására, de kötelezővé nem teszi valamennyi szint lehatárolását. A kialakított szintekre vonatkozóan azonban komoly szabályokat határoz meg a területi lehatárolásra, az adatgyűjtésre és -feldolgozásra, a közzétételre vonatkozóan.

A végül három regionális szintet tartalmazó NUTS-rendszer kiegészül egy 4. szinttel, amelynek a tagországok LAU 1 egységei képezik az alapját. A szabályozás során kizárták a speciális tevékenységű területeket (például mezőgazdaság, bányászat), kizárólag komplex karakterisztikájú térségeket érinthet a LAU 1 szint lehatárolása. Az egységek kódjai igazodnak a NUTS-hoz. (A 2003-as szabályozásból gyakorlati okok miatt maradtak ki a lokális szintek.)¹² A NUTS- és LAU-rendszerek kompatibilitását azonban biztosí-

8 A kistérségi szintű területi egységek tartalma igazodik a nemzeti sajátosságokhoz. Léteznek 1.) alapvetően fejlesztési célú szabályozott kistérségek (pl. Franciaország); 2.) önkéntes, alulról szerveződő együttműködések (pl. Spanyolország); 3.) speciális területeket érintő kötelező társulások (pl. Olaszország); 4.) erős régiók mellett súlytalan kistérségek (pl. Írország).

9 Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.

10 EC Regulation No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

11 Az egységes rendszerben azonos alapelvek mentén egyértelműen meghatározhatók a legkedvezőtlenebb helyzetű, így támogatásra szoruló térségek.

12 Valamennyi szint szabályozása esetén a politikai vita, majd a konszenzus megteremtése túlzottan sok időt venne igénybe, ezért a LAU-szintekkel kapcsolatban csak a szabályozás szükségességéről fogadtak el rendeletet (a Bizottság 1628/2006/EK rendelete (2006. október 24.) a szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról).

tották: a hierarchikus rendszerben az alacsonyabb szint egységei átfedésmentesen lefedik a magasabb szint egységeit.¹³

A LAU 1 szintet az EU 27-ben csak 18 tagállam határozta le hivatalosan: Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Görögország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Egyesült Királyság, Németország. Ugyanakkor az EUROSTAT és az államok statisztikai hivatalai közötti megállapodás értelmében valamennyi EFTA-államban és Svájcban, azaz az Európai Gazdasági Tér egészében alkalmazzák a NUTS szerinti statisztikai területi beosztást (1. melléklet).

Az unió szabályozása értelmében az újonnan csatlakozó tagállamoknak a NUTS-rendszer követelményeinek megfelelően kell kialakítaniuk területi statisztikai rendszerüket. Magyarországgal a társulási szerződést 1991. december 16-án kötötte meg az Európai Közösség. Ekkor hazánk ajánlást kapott a területi statisztika egységes rendszerének átvételére, amely kizárólag a közösségi források célterületeinek meghatározásához, a területi folyamatok elemzéséhez és nemzetközi összehasonlításához szolgáltatta az alapot. Az EU-harmonizációtól függetlenül, a hazai statisztikai igényeknek megfelelően Magyarországon kialakították a statisztikai kistérségek rendszerét, melyet az EU 1998-ban elfogadott, s amely a csatlakozásunkkal hivatalossá is vált.

A statisztikai kistérségi rendszer kialakítása Magyarországon

Magyarországon a hasonló méretű területi egységek kialakítása több évszázados múltra tekint vissza. A közigazgatási célzatú lehatárolás óta a különböző korokban tartalma, funkciója, elnevezése változott. Az 1990-es évek elejétől új lendületet kapott a kistérségekben történő gondolkodás: megjelent a dekoncentrált szervek területi illetékességének kijelölésében, a főleg statisztikai célokat szolgáló területfelosztásban, ugyanakkor a közszolgáltatások hatékonyabb, jobb minőségű szervezésében, a közigazgatási és államigazgatási reformban is.

Előzmények – az 1990 előtti járási, majd városi vonzaskörzeti rendszer¹⁴

Mai kistérségi rendszerünk kialakításának előzményeit taglalva az államalapításunkig nyúlunk vissza. Szent István még az ország területének közel 70%-ával rendelkezett. A magánkézben lévő földbirtokok részarányának növekedésével azonban megszűnt a közvetlen királyi igazgatás, a XIII. századtól átvette helyét a királyi felségjogokon alapuló közigazgatás. A vármegye mint területi szint túl nagy volt ahhoz, hogy a főispán az alispánnal együtt ellássa az összes megyei feladatot, ezért a vármegyét – a könnyebb igazgatás érdekében – felosztották járásokra (processus). A járás a meghatározott központtól nagyjából egy napi járásra (közel 15–20 km) lévő területet fogta át. Az ország közigazgatási rendszerének kisebb-nagyobb területi – jellemzően inkább funkcióbeli, intézményi – változásokkal ez képezte alapját 1984-ig.

¹³ A területi statisztikai adatgyűjtés a NUTS-rendszerrel nem kompatibilis egységek esetében is folyik az EU-ban. Jelenleg 258 város és vonzaskörzete szerepel a városstatisztikai megfigyelésekben.

¹⁴ Hoffman I. (2003) alapján.

Az 1848-as forradalom, illetve az áprilisi törvények nem érintették a közigazgatás ezen szintjét.¹⁵ A Bach-korszak idején erőteljes centralizációs törekvés mutatkozott, regionális alapú közigazgatást igyekeztek bevezetni hazánkban. A kor jelentős vívmányaként az állandó székhellyel nem rendelkező feudális vármegyék központi településeit járásszékhellyé tették, és oda csoportosították a járási szintű állami szervezetet. A kiegyezést követően a nemesi vármegyékhez hasonló struktúrával állították vissza a középszintű közigazgatást.¹⁶ Az 1886-os közigazgatási reform¹⁷ során a járásokat önálló önkormányzatiság nélküli igazgatási egységekké alakították, amely rendszer egészen 1950-ig meghatározta középszintű közigazgatásunkat.

A helyi közigazgatás átfogó reformjának keretében az 1949. évi XX. törvény (alkotmány) az államhatalom helyi szerveként említi a járási tanácsot, majd az 1950. évi I. törvény, az első tanács törvény felszámolta a községek, városok és megyék önkormányzatiságát.¹⁸ Az első tanács törvény árajzolta hazánk közigazgatási térképét: az addig a vármegye igazgatási egységeként funkcionáló járásban népképviselői alapon szervezett járási tanácsot hozott létre.

Az 1971. évi I. törvény, a harmadik tanács törvény visszaállította a települések önkormányzati jellegét, ugyanakkor megszüntette a járási tanácsot. A járás a megye igazgatási körzetét képező területi egységként maradt meg. A hivatal funkciója a megye végrehajtó szerveként az eszközök továbbosztásában ki is merült. A járási rendszerben a város és vonzaskörzete számos esetben elkülönült egymástól. A harmadik tanács törvény – a járások megtartása mellett – mint lehetőséget, új modellt hozott a helyi közigazgatásba: a városnak és vonzaskörzetének egységes igazgatást biztosító városkörnyéki modellt.¹⁹

1984. január 1-jével megszűntek a járások²⁰, szerepüket az 1971-es törvényben lehetőséggént említett városkörnyéki igazgatás vette át.²¹ A közel 500 éves járási rendszert követően első alkalommal nyílt lehetőség, hogy a városok saját vonzaskörzetükkel alkotson egy közigazgatási egységet, ami a lehatárolások valóságos kapcsolatok alapján történő árajzolásához vezetett. A megyei feladatok delegálása céljából 139 igazgatási városkörnyéket alakítottak ki, amelyekben a centrumtelepüléseken összpontosultak az igazgatási funkciók.²² A tanácsrendszer utolsó éveiben azonban megindult a városkörnyéki igazgatás felszámolása is, a háromszintű közigazgatásról a kétszintűre történő áttérés.

15 A törvények – pl. az 1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról, a vármegyei és községi törvények – csak a városok igazgatását alakították át, ideiglenesen.

16 Az 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről és az 1871. évi XVIII. tc. a községek rendezéséről.

17 Az 1886. évi XXI. tc. a törvényhatóságokról és az 1886. évi XXII. tc. a községekről.

18 A polgári korszakban a helyi közigazgatás legjelentősebb egysége a járás volt.

19 1945-ben Erdei Ferenc és Bibó István „A magyar közigazgatás reformja” c. munkájukban már a vármegyék helyett 75–80, valós gazdasági, társadalmi és közlekedési göcök körüli városmegye kialakítását szorgalmazta. 1975-ben a MTA felkérte Bibót a településhálózat-fejlesztési koncepció és a közigazgatás összehangolására.

20 Az 1971. évi I. törvényt módosító 1983. évi XXVI. törvény és 11/1971. (III. 31.) Korm. rendeletet módosító 50/1983. (XII. 28.) MT rendelet hatályba lépésével.

21 A szakmai indok mellett politikai okok is vezettek a járási rendszer átalakításához. A járási székhelyen – a közigazgatási rendszer sajátossága következtében – két párt szervezet, illetve párttitkár működött, ami felesleges adminisztrációt és súrlódásokat okozott.

22 A rendszer sajátossága, hogy a 139-ből 34 esetben nem városi jogállású település volt a központ. E településeket városi jogú nagyközségekként nevezték.

A járási, majd városkörnyéki igazgatási rendszer kialakítása és átalakításai korábban kizárólag a közigazgatás és államigazgatás kívánalmainak megfelelően történtek. Területfejlesztési célzatú lehatárolásra először 1985-ben került sor Magyarországon. Az Országos Tervhivatal vezetésével településszintű statisztikai adatok elemzése alapján meghatározták hazánk társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségeit²³, majd – önerejük híján – fejlesztési forrásokat rendeltek e térségek felzárkóztatására. A rendszeres térségi statisztikai adatgyűjtés alapját jelenti, hogy e szabályozás az elmaradott térségek lehatárolásának meghatározott időnként történő felülvizsgálatát is előírja.

A KSH elnökének 1994. január 1-től hatályos közleménye

A városkörnyéki igazgatási rendszernek az 1990. évi LXV. törvény²⁴ vetett véget. A kétszintű közigazgatás az önkormányzatokat erőteljes autonómiához juttatta, ugyanakkor megszüntette a megyén belüli területi különbségek mérésének közigazgatási alapját. Az egyes állami, illetve magán kutatóműhelyek és kutatók²⁵ saját lehatárolás alapján folytatták területi kutatásaikat. Az önkormányzati törvény az autonómia mellett lehetőséget biztosított az önkormányzatok korlátozás nélküli szabad társulására, s ilyenek a személyes kapcsolatok, a közös feladatok és gyakran szubjektív vonások mentén, gyakran a megyehatárokat is figyelmen kívül hagyva alakultak.²⁶ Az államigazgatási szervek²⁷ eltérő működési és illetékességi területtel rendelkeztek, ami tovább bonyolította az amúgy is nehezen áttekinthető, egységes kritériumrendszert mellőző területi lehatárolásokat.

A térségi szintű elemzések túlnyomó többsége a települési adatok aggregálásából keletkezett, kutatók magáncélból végeztek térségi felméréseket, ezek megbízhatósága azonban megkérdőjelezhető volt.²⁸ Ebben a szabályozatlan rendszerben felmerült az igény az egész országot lefedő, kezelhető méretű és számú területi egység létrehozására, kizárólag statisztikai célból, a társadalmi-gazdasági folyamatok (megyén belüli területi különbségek, települési szintű kapcsolatok) mérésére.

A Központi Statisztikai Hivatal 1991–1993 között az 1980-as évek végének megfelelő vonzáskörzeti (munka-, foglalkoztatás-, intézmény-, vonzás-, oktatás-) adatokra alapozva, a városkörnyéki igazgatás lehatárolásait figyelembe véve elvégezte a kistérségi szintű lehatárolást. A vonzáskörzetek meghatározásánál elsődlegesen az 1990. évi népszámlálás ingázási adataira, a kereskedelmi ellátóképességre (az iparcikk-kereskedelem

23 A hátrányos helyzetű térségek lehatárolásánál a gyenge társadalmi és gazdasági mutatójú települések térbeli sűrűsödését vették alapul, melyek – az elemzések alapján – hazánk külső és belső perifériáin találhatók.

24 Az 1990. évi LXV. tv az önkormányzatokról – továbbiakban önkormányzati törvény (ötv).

25 Munkaügyi Minisztérium, Városépítési Tervezési és Tudományos Intézet (VÁTI), kutatóműhelyek és kutatók (pl. Nemes Nagy József).

26 Megalakulásukat ösztönözték a kifejezetten társulások számára kiírt pályázatok (OFA, PHARE Településközi Együttműködés, majd a Területfejlesztési Alap), ugyanakkor a vélt és valós korábbi sérelmek alapján a térségek valódi központját jelentő városokat kihagyták az együttműködésből.

27 Adóügyi, közegészségügyi, járványügyi szervezetek, földhivatalok, városi rendőrkapitányságok, városi bíróságok, városi ügyészségek stb.

28 Az adatok gyűjtését nehezítette, hogy az ötv értelmében a települési önkormányzatokat csak törvény utasította adatszolgáltatásra.

forgalmi adatai alapján), a községi-városi törzskönyv adataira, valamint a belső migráció számításokkal korrigált adataira építettek.²⁹

1992 elején az előkészített statisztikai lehatárolásokat külső egyeztetés céljából megküldték az érintett szervezeteknek: a megyei önkormányzatoknak, a vonzásközpont-települések önkormányzatainak és néhány további önkormányzatnak. Az önkormányzati vélemények beérkezését követően kibővített szakértői egyeztetésre került sor a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM), a Belügyminisztérium (BM), a Pénzügyminisztérium (PM), a Munkaügyi Minisztérium, négy egyetem, az MTA budapesti, győri és pécsi regionális kutatóközpontjai, három tervező-kutató intézet (Magyar Közigazgatási Intézet, PM Gazdaságelemzési és Informatikai Intézete, VÁTI) és további szakértők részvételével. A kialakított területi egységek jegyzékét 1993. áprilisában megküldték egyeztetésre a megyei közgyűléseknek és a központi, társközponti települések önkormányzatainak (Faluvégi 2001).

A KSH elnökének 9006/1994. (SK. 3.) sz. közleményével (a területi számjelrendszer kistérségi nomenklatúrájának módosításáról) 1994. január 1. napján hatályba lépett a 138 statisztikai körzet lehatárolása. Ezzel megeremtődött az ország teljes területét ismétlésmentesen lefedő, a közigazgatási rendszertől független, kizárólag statisztikai elemzés, adatgyűjtés és -szolgáltatás céljából létrehozott kistérségi rendszer, amely később az elmaradott térségek meghatározásának alapját is jelentette.³⁰ A statisztikai kistérségek létrehozásának legfőbb indoka a megyén belüli területi különbségek vizsgálatához megfelelő területi egységek kialakítása volt. A megbízható elemzések elvégzéséhez elengedhetetlen volt a stabil térfelosztás, ez alapján az adatbázisok kiépítése, illetve az idősorok biztosítása.

A 138 területi egység kialakításakor nem törekedtek a körzetek hasonlóságára³¹, inkább a vonzáskörzeti, centrum–periféria kapcsolatok jelentették a lehatárolás alapját. Ennek megfelelően a rendszer nem igazodott mechanikusan a városok számához sem.³² Alapját a vonzással rendelkező centrumtelepülések kijelölése, majd az általuk vonzott települések körének meghatározása jelentette. A lehatárolás során a megfelelő, rendszeres és racionális távolságúnak tekinthető közlekedési, munka- és lakóhelyi, valamint a középfokú ellátási kapcsolatokat (kereskedelem, oktatás, egészségügy, kultúra) vették figyelembe.

A statisztikai kistérségi lehatárolás 1997-es felülvizsgálata

Az 1990-es évek elején megjelenő statisztikai igényeket követően a kistérségek kialakításának felülvizsgálatát inkább területfejlesztési, forrásszerzési szempontok indokolták. Bár a rendszerváltás hatására felgyorsuló gazdasági és társadalmi folyamatok szintén kívánatosá tették a lehatárolások esetleges módosítását.

29 Eleinte a kistérségi lehatárolásnál a megyehatárokat átlépő centrum–periféria kapcsolatokat is támogatták (pl. Dombóvár és a budapesti agglomeráció esetében), végül a megyék közigazgatási határaihoz igazodó kistérségi rendszert fogadták el.

30 1993-ban még a 176 munkaerő-vonzási körzet alapján állapították meg az elmaradott térségeket.

31 Az egyes statisztikai körzetek között jelentős eltérések mutatkoztak: a közel 10 000 lakosú kistérségtől a 200 000 főt is meghaladó népességű, 3 települést tömörítő egységen át a 79 települést magába foglaló körzetig.

32 A szerkezetileg összekapcsolódó városokat nem kívánták mesterségesen szétválasztani, illetve előfordult olyan eset is (pl. az Óriszentpéteri kistérségé), amikor városi rangot nem viselő település lett a kistérség központja.

A területfejlesztés szabályozására szolgáló törvény előkészítésekor igény merült fel az ország teljes területét átfedésmentesen letakaró, a megyéknél kisebb szintre, a területfejlesztési célelőirányzat (TFC) és a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI) elosztásához. Az alulról szerveződő önkéntes önkormányzati társulások nem feleltek meg erre a célra, hiszen egy település több társulásnak is tagja lehetett³³, míg mások egyetlen együttműködésben sem vettek részt, azaz nem valósult meg az ország területének teljes és ismétlésmentes lefedése. A célnak a KSH által lehatárolt kistérségek feleltek meg, amelyek a területfejlesztési törvény hatályba lépését követően a fejlesztési támogatások odaítélésének alapját képezték.

A korábban megalakult kistérségi társulások többnyire nem igazodtak a statisztikai kistérségek határaihoz.³⁴ Ez továbbra sem volt cél, azonban az önkormányzatok igyekeztek olyan kistérségbe kerülni (vagy olyan új vonzáskörzeti lehatárolást kialakítani), amely sok fejletlen települést tartalmazott, így a lehatárolás egészére számított statisztikai mutatók alapján hátrányos helyzetű. Az elmaradottságon keresztül jelentősebb decentralizált fejlesztési forrásokhoz juthattak.³⁵

A területfejlesztési törvény – az alkotmány, illetve az önkormányzati törvény 2/3-os módosítása nélkül – nem kötelezhette az önkormányzatokat „kénysztársulásba”, de ösztönözte a társulások és a statisztikai kistérségek határainak kölcsönös megfeleltetését. Ennek eszközéül a fejlesztési programoknak a kistérségi lehatároláshoz igazodó támogatása, valamint a decentralizált források elosztásáról döntő megyei fejlesztési tanácsban biztosított képviselő³⁶ szolgált.

A változások hatására új kistérségek kialakítására, illetve egyes települések kistérségek közötti átsorolására vonatkozó kérelmek érkeztek.³⁷ A KSH a KTM-mel egyeztetve elhatárolódott az egyedi kérelmek elbírálásától, azonban – szakmai szempontokat is figyelembe véve³⁸ – kilátásba helyezte a rendszer felülvizsgálatát. Ehhez az alábbi alapelveket határozták meg (Faluvégi 2001):

- a statisztikai kistérségi rendszer maradéktalanul fedje le az ország (a megye) területét; minden település tartozzon egy és csakis egy kistérséghez (ebből adódóan az önkéntes társulások nem jelenthetik ennek alapját);
- a statisztikai kistérségi rendszerben lehetségesek többközpontú vonzáskörzetek, melyekben egynél több centrumtelepülés gyakorolja a központi funkciókat (a vonzáskörzet-vizsgálatok alapján nincs minden városnak önálló vonzáskörzete); elkerülendő a rendszer felesleges elaprózódása;
- a statisztikai kistérségi rendszernek mind a területfejlesztési törvényből, mind a statisztikai alkalmazásból fakadó funkciói teljesítéséhez időben stabilnak kell

33 Többletforrások megszerzésére, közös érdekképviselőre, valamint helyi infrastruktúra-fejlesztési feladatok közös ellátása céljából társultak az önkormányzatok az ötv által biztosított lehetőséggel élve.

34 Csupán Vas és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben esett egybe a társulások határa a statisztikai kistérségekkel.

35 A 30/1997. (IV. 18.) OGY-határozat értelmében a TFC- és TEKİ-források megyei decentralizációjánál a kistérségi szinten számított elmaradottság 50%-ban határozza meg a juttatott összeg nagyságát.

36 A megyei fejlesztési tanácsban a társulások statisztikai kistérségenként egy-egy taggal képviselthették magukat. Ha több társulás működött egy kistérségben, akkor a rotációs rendszert alkalmazták.

37 Ezen változtatási, átsorolási kérelmek az ország 17 megyéjét érintették.

38 Az 1993-ban történt lehatárolás alapjául szolgáló vonzáskörzeti és népszámlálási adatok – a jelentős társadalmi és gazdasági változások hatására – részben elavultak.

lennie (az állandóság igényéből következően a kistérségek kialakítása nem követelheti a várossá nyilvánításokat vagy az önkéntes társulások alakulását);

- a statisztikai kistérségi rendszer a lakosság alap- és középfokú ellátásának kapcsolatrendszerét kifejező vonzaskörzet, az egymásra utalt települések területi egysége (a centrum–periféria elv alapján nem követelmény az azonos nagyságrend, nagyobb település nagyobb vonzaskörzettel rendelkezik).

Az alapelveknek megfelelő változások végrehajtásával – ésszerű, szakmailag indokolható kompromisszumok mellett – a területfejlesztési törvény által létrehozott és ösztönzött³⁹ kistérségi területfejlesztési társulások területéhez való közelítés volt a cél.⁴⁰ 1997. április végéig lezajlott az önkormányzati egyeztetés, a megyei közgyűlés elnöke által jóváhagyott javaslatokat megküldték a KSH területileg illetékes megyei igazgatóságának. 1997. augusztus 1-jére a KTM Országos Területfejlesztési Központjával egyeztetve a KSH végrehajtotta a szükséges módosításokat, s az így meghatározott 150 kistérség jegyzéke a 9002/1998. (SK. 1.) KSH-elnöki közleménnyel és mellékleteivel lépett életbe. A változtatásokat azonban nem tekintették véglegesnek, a KSH – az új népszámlálási adatok begyűjtését és értékelését követően – kilátásba helyezte a rendszer újabb felülvizsgálatát.

A rendszer 2002–2003. közötti felülvizsgálata – a területfejlesztési-statisztikai kistérségek

Az 1999. évi XCII. törvénnyel módosították a területfejlesztési törvényt. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok képviselője a – fejlesztési források elosztásáról döntő – megyei fejlesztési tanácsokban 3, a regionális fejlesztési tanácsokban 1 fő (függetlenül a statisztikai kistérségek számától). E jogszabály felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a területfejlesztési társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulás mértékét és felhasználásának módját. Az új szabályok⁴¹ alapján a TEKI teljes összegét és a TFC 65%-át (utóbbi 35%-át regionális, 30%-át megyei szinten) decentralizáltan osztják szét, s az elosztásban meghatározó szerepet kap a fejlettséget mutató egy főre jutó GDP és a kedvezményezett térségek lakónépessége.⁴² A bevonható többforrások növelése érdekében egyre gyakrabban jelentkeztek az önkormányzatok átszoro-
lási, illetve új kistérség alakítására vonatkozó kérelmekkel. A rendszer stabilitása érdekében azonban egyedi kérelmeket nem bíráltak el (Faluvégi 2003).

Az előző alfejezetben említett statisztikai szakmai szempontokat is figyelembe véve az Országos Területfejlesztési Tanács – az érintett főhatóságokkal (BM, FVM, MeH, KSH) egyetértésben – 2001. december 13-i ülésén döntött a kistérségi lehatárolás átfogó felülvizsgálatáról, melynek során figyelembe veszik a 2001. évi népszámlálás, valamint a tervezett komplex primer kutatások eredményeit (Faluvégi 2003).

39 Az 1996. évi XXI. törvény értelmében „a települési önkormányzatok képviselő testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre”.

40 12 új kistérség alakítására, valamint 61 település átszoro-
lására vonatkozó kérelmet fogadtak el, míg 5 új kistérség létrehozását, valamint 36 település átszoro-
lási kérelmét – a szakmai alátámasztottság hiányosságai miatt – elutasították.

41 A 61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet és a 24/2001. (IV. 20.) OGY-határozat tartalmazza az új szabályozást.

42 A TEKI elosztásánál a megye egy főre jutó GDP-mutatója 30%-ban, a kedvezményezett kistérségek lakónépessége 70%-ban (korábban 50-50% volt), a TFC elosztásában a régió egy főre jutó GDP-mutatója 50%-ban, a kedvezményezett kistérségek lakónépessége 20%-ban, a régió teljes lakónépessége pedig 30%-ban határozta meg a juttatandó források mértékét.

A lehatárolás módosításához meghatározott alapelvek nagyban hasonlítottak a korábban lefektetettekhez. A kistérségi lehatárolás a kormányzati törekvés alapján:

- megfelel a statisztika és a területfejlesztés követelményeinek;
- hosszabb távon egybeeshet a kistérségi szintű államigazgatási hatáskörök gyakorlásához szükséges illetékességi területtel;
- megfelelhet az önkormányzati közszolgáltatások ellátási területének;
- illeszkedik az uniós NUTS-rendszer szabályozásához⁴³;
- hiánytalanul és ismétlésmentesen lefedi az ország területét;
- olyan településeket tartalmaz, melyek összetartozása a gazdasági, intézményi, közlekedési, igazgatási kapcsolatok elemzése alapján igazolt;
- kialakítása során valamennyi érintett önkormányzat, közigazgatási és területfejlesztési szervezet képviselheti véleményét.

A 2002–2003. közötti felülvizsgálat során a népszámlálási adatok alapján ismét lehetőség nyílt vonzáskörzeti vizsgálatok elvégzésére. Kereskedelmi vonzást már nem vizsgáltak, technikai jellegű és intézményi (rendelők, szakrendelők, gondozóintézetek) kapcsolatokra, közúti elérési vizsgálatokra⁴⁴ és a tényleges ingázásra helyezték a hangsúlyt. A vonzástvizsgálatok mellett meghatározták az egyes potenciális kistérségi központok saját erejét is az intézményi ellátottság, infrastruktúra, felszereltség és humán kapacitás terén.

A 2002. évi kormányprogram, valamint a BM által létrehozott IDEA-program az államigazgatás és a közszolgáltatások terén reformokat sürgetett. A széttagolt, eltérő teljesítő-képességű, így a feladatok differenciálatlan telepítése következtében aránytalanul terhelt önkormányzatok ellenére lehetővé kellett tenni, hogy valamennyi állampolgár számára elérhetőek legyenek a minőségi közszolgáltatások, és mérséklődjenek az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek. Ehhez jogilag lehatárolt kistérségekre⁴⁵ volt szükség, amelyekhez a központi alárendeltségű területi államigazgatási szervek illetékességi körzeteit igazítják.⁴⁶ Az önkormányzatok együttműködése révén e kistérségekben a közszolgáltatások is hatékonyabban (gazdaságosabban) és magasabb színvonalon szervezhetők meg.

A lehatárolások módosításakor a létező önkormányzati társulásokat, valamint az alulról jövő kezdeményezéseket is megvizsgálták, ezzel biztosítottá vált, hogy a kistérségek területének megállapítása komplex adatbázisra és értékelésre támaszkodva figyelembe vegye a gazdasági, foglalkoztatási, közlekedési, intézményi és egyéb településközi, térségi viszonyokat.

43 A magyar kistérségi rendszert elsődlegesen a statisztika – majd később vele együtt a területfejlesztés – szakmai igényeinek megfelelően alakították ki, illetve át. Létrehozását nem EU-harmonizációnk indokolta, e folyamat keretében a már kialakított kistérségi rendszerünket feleltették meg a NUTS 4. szintjének.

44 A közúthálózat fokozatai, a csatlakozási csomópontok és a megengedett maximális sebesség figyelembevételével kiszámították a saját és a legközelebbi (nem mindig esik egybe!) kistérségi, megyei és régiós központ távolságát. Ezen adatok meghatározzák a közigazgatási ügyintézés (gyámügy, okmányügy, elsőfokú építésügy) időigényét.

45 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat előírja, hogy a továbbiakban a kistérségekre vonatkozó szabályozást jogszabály tartalmazza, amely rendelkezik a kistérség területfejlesztési, statisztikai és közigazgatási rendeltetéséről, a lehatárolás alapelveiről és a lehatárolások megváltoztatásának módjáról. Így a kistérségi lehatárolások kialakítása és módosítása már nem a KSH hatáskörébe tartozik.

46 Ha a közigazgatás saját feladatai tekintetében megszervezi a területi összevonásokat, akkor a statisztika kész kompromisszumokra: az elvek jelentős sérelme nélkül egyes települések átsorolására. (A 262/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet egysége-sítette a gyámügy, az okmányügyek, egyes építési és szociális ügyek illetékességi területét.)

2003. február közepére elkészült a lehatárolások módosításának tervezete, amelyet egyeztettek az érintett önkormányzatokkal és a megyei területfejlesztési tanácsokkal.⁴⁷ 2003. májusára elkészült a – kibővített funkciójú – 168 területfejlesztési-statisztikai kistérséget lehatároló rendszer, amelyet az Országos Területfejlesztési Tanács – az önkormányzati szövetségekkel egyetértésben – 2003. szeptember 24-i ülésén elfogadott⁴⁸ (ÖTM 2003). Az új kistérségi rendszert szentesítette a kistérségek kialakításáról, lehatárolásának és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet, mely – a funkciók függvényében – meghatározta a kistérség fogalmát:

- a kistérség területfejlesztési-statisztikai egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja;
- a területfejlesztési-statisztikai kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzásorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak;
- a kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérségek határaihoz;
- a kistérségek területe, határa vagy más sajátossága nem érinti az önkormányzatok társulási szabadságát.

A 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat értelmében – hogy jogszabály rendelkezzen a kistérségi lehatárolásról – megalkották és elfogadták a települések többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt.⁴⁹

A statisztikai kistérségek felülvizsgálata, többfunkciójú területi egységgé alakítása valós statisztikai alapokra helyezte a fejlesztési és támogatáspolitikát, a kistérségi szintű területfejlesztést. A jogszabályi keret stabilitást hozott a rendszerbe, amely a hosszú távú kiszámíthatóság és tervezhetőség alapját képezi.

A 2006–2007. évi felülvizsgálat és a 2004. évi CVII. törvény módosítása

A területfejlesztés, az államigazgatás és a közszolgáltatások terén tovább zajlottak a nagyrészt felülről irányított reformfolyamatok. A 2003-ban és 2004-ben született, a kistérségek lehatárolásáról, illetve a kistérségi társulások működéséről, támogatásáról rendelkező (jog)szabályok legfőbb célja, hogy az állam adminisztratív és pénzügyi eszközökkel ösztönözze a kistérségi szintű összefogást, ezen összefogásnak a területfejlesztési-statisztikai kistérségek területéhez történő igazítását.⁵⁰

47 Ahol nem született megállapodás, ott a MeH Területfejlesztési Hivatala és a KSH közösen döntött.

48 A kistérségek száma 18-cal nőtt, a korábbi 150-ból 60 kistérséget érintettek a változások. 294 települést átsoroltak: 217 új kistérségbe került, míg 77-et már létező kistérségbe soroltak át (ÖTM 2003). A változások érintették a kedvezményezett kistérségek meghatározását is: módosították a 61/2000. (V. 3.) Korm. rendeletet, a 24/2003. (III. 4.) Korm. rendeletet és a 91/2001. (VI. 15.) Korm. rendeletet.

49 Formai hiba miatt – a törvény egy alacsonyabb rendű szabálya, a 244/2003. Korm. rendeletre hivatkozik – az Alkotmánybíróság első körben visszaküldte az Országgyűlésnek a törvénytervezetet. Az elfogadott törvény a mellékletében közli a 168 kistérséget, a kistérségekbe tartozó településeket és a kistérségek székhelyét.

50 A 65/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a megalakuló többcélú kistérségi társulásoknak 20–120 millió Ft közötti támogatást irányzott elő, a differenciálás tükrözte az állami szándékot: 1.) 80–120 millió Ft-ot kaphattak azon társulások, melyek az adott kistérség valamennyi települése részvételével 3 éven át legalább 3 közszolgáltatás és a területfejlesztési feladatok közös ellátására vállalkoztak; 2.) 20–50 millió Ft támogatásban részesülhettek azon társulások, ahol a kistérség településeinek legalább 60%-át és lakosságának legalább 50%-át, vagy településeinek legalább 50%-át és lakosságának legalább 60%-át érinti a 3 évre vállalt legalább két közszolgáltatás és a területfejlesztés feladatainak közös ellátása; 3.) 9–20 millió Ft támogatásra számíthattak azon társulások, ahol nem alakult meg többcélú kistérségi társulás, csak területfejlesztési társulás.

A reformok a kistérségi és körzeti szintű illetékességi területek összehangolását, átláthatóbbá tételét irányozták elő olyan módon, hogy az államigazgatási és a kistérségi körzethatárokat igyekeztek egységesebbé tenni. A 1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat értelmében mindezt úgy kell megvalósítani, hogy:

- az államigazgatási körzethatárok ne metsszék a kistérség határait, egyúttal törekedni kell az azoknak való legnagyobb megfelelésre;
- a megyeinél alacsonyabb területi illetékességű államigazgatási szervek működésének határait számuk növelése nélkül és az érintett önkormányzatok véleményének figyelembevételével, a kistérség határaihoz igazítva kell kijelölni;
- az államigazgatási körzetek kistérségen belüli kialakításánál számolni kell azzal, hogy azok a kistérségi székhelytelepülés jegyzőjéhez telepített feladatok ellátásában is részt tudjanak venni.

A kistérségek 2002–2003. évi lehatárolásánál már törekedtek ezen összhang megteremtésére, illetve a jogi szabályozás módosítása a közigazgatás oldaláról is megtette a kezdő lépéseket ebbe az irányba.⁵¹ A hosszabb időre stabilnak tekintett lehatárolás felülvizsgálatára, módosítására a 2004. évi CVII. törvény adott lehetőséget.⁵² Az átalakításnál a KSH kikötötte, hogy a statisztikai kistérség a megyéknél kisebb területi egységek fejlettségét, ellátási viszonyait és azok időbeli változását kifejező elemzések végrehajtásának alapegysége, ezért:

- nem válhat gyakorlattá a vonzott települések leválasztása (Debrecen egyedi eset!);
- az eltérő méretű települések eltérő méretű vonzáskörzettel rendelkeznek, ezért nem szabad törekedni a népességarányos eloszlásra;
- a vonzáskörzetek nem oszthatóak fel alközpontokra és az általuk vonzott településekre a hátrányos helyzetű térségeknek juttatott támogatások elnyerésének reményében (a támogatáspolitikai eszközök függetlenek a térséglehatárolás elveitől);
- meg kell szüntetni a párhuzamos szabályozást.⁵³

A kistérségi rendszer kezdett megszilárdulni, a stabilitás érdekében a lehatárolás felülvizsgálatakor a kormány azon alapelveket támogatta, hogy (ÖTM 2007a)

- új kistérség csak indokolt esetben alakítható ki (a rendszer elaprózásához vezetne);
- léteznek nagyméretű kistérségek, amelyekben – méretüknél fogva – működési nehézségek tapasztalhatók, ezért ezeket ajánlatos részekre bontani;
- az önkormányzatiság autonómiáját tiszteletben tartva a szakmailag alátámasztott kérelmeket támogatni kell (egyres települések, az aktuális politikai helyzet vagy rövid távú területfejlesztési megfontolások következtében, nem a valós településközi kapcsolatok alapján kérték a korábbi besorolásukat, ezeket a változtatásokat ajánlatos korrigálni).

51 Pl. a 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet alapján „az államigazgatási hatósági feladatokat ellátó szerv illetékességi területe csak kivételesen, a feladat ellátásával, hatáskör gyakorlásával összefüggő sajátosságok miatt térhet el a kistérség területétől”. 173 település átsorolásával az egyeztetés megvalósult az okmányirodák terén.

52 A törvény rendelkezése szerint a változtatást „a belügyminiszter útján az érintett képviselő-testület(ek) az önkormányzati általános választásokat követő hat hónapon belül – a társulási tanács, a megyei területfejlesztési tanács véleményének csatolásával – kezdeményezheti(k).”

53 Egyidejűleg a 244/2003. Korm. rendelet és a 2004. évi CVII. törvény is szabályozza a kistérségi lehatárolást – némi képp eltérő módon.

A 2004. évi CVII. törvény értelmében a kistérségi lehatárolás megváltoztatását – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter útján – a települési önkormányzatok kezdeményezték.⁵⁴ A kérelmeket, amelyekhez csatolták a képviselő-testület(ek) döntését, az érintett társulási tanács(ok), illetve – új kistérség alakításának szándéka esetén – a megyei területfejlesztési tanács véleményét is, a területileg illetékes közigazgatási hivatalhoz kellett benyújtaniuk 2007. március 31-ig. A közigazgatási hivatal továbbította a kérelmeket az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez és a KSH elnökéhez. A szakmai egyeztetést követően – melyben részt vettek a KSH regionális igazgatóságai, az ÖTM regionális igazgatói, az ÖTM szakértői⁵⁵ – a tervezetet az önkormányzati és területfejlesztési miniszter nyújtotta be a kormánynak (ÖTM 2006). A korábban leírt alapelvekhez ragaszkodva a kormány támogatta a szakmailag alátámasztott indítványokat, önálló kezdeményezéssel pedig nem élt. Az Országgyűlés 3 képviselői módosító javaslattal⁵⁶ 2007. június 18-án elfogadta a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. tv. módosításáról szóló törvényt (T/2911. sz. törvényjavaslat).

A beérkezett 58 kezdeményezés – az alacsony szám a rendszer stabilitását jelzi – 14 új kistérség kialakítását, 41 település átsorolását, 2 kistérségben új székhely kijelölését, egy esetben pedig a kistérség nevének megváltoztatását célozta. A törvényjavaslat a névváltoztatási kérelmet támogatta, az új székhelyek kijelölését viszont elvetette, mivel a jelenlegi székhelyek vonzaskapcsolata sokkal erősebb. Az új kistérségek közül 6 alakulását hagyta jóvá, az átsorolások közül pedig 35-öt támogatott⁵⁷ (ÖTM 2007b). A köztársasági elnök azonban – az alkotmány 26. § (2) bekezdésére hivatkozva – a törvényjavaslatot visszaküldte megfontolásra az Országgyűlésnek.⁵⁸ 2007. szeptember 10-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a 2004. évi CVII. tv. módosításáról szóló törvényt, amelyet a köztársasági elnök 2007. szeptember 17-én kihirdetett (2007. évi CVII. tv.)⁵⁹ (ÖTM 2007c) (2. melléklet).

54 A párhuzamos szabályozás miatt az átsorolási és új kistérség alakítására irányuló kérelmeket a 244/2003. Korm. rendelet alapján is beadhatták volna, e szabály szerint azonban 2006. december 31-én lejárt a benyújtási határidő (ÖTM 2006).

55 Szükség esetén további információkat kértek a területileg illetékes közigazgatási hivataloktól, illetve – kivételes esetben – egyeztettek az érintett önkormányzatokkal is (ÖTM 2006).

56 A Sarkadi kistérség megszüntetése, a Debreceni kistérség három településsel történő kialakítása, a Hévízi kistérség létrehozása.

57 Az indoklások szerint: a támogatott megalakulni szándékozó kistérségek leendő székhelye valós kistérségi (és nem csak mikrotársasági) vonzaskörzettel rendelkezik; az elvetett kezdeményezések esetében a leendő székhely nem lát el valós kistérségi funkciókat, közel fekszik más székhelyhez, így a feladatok között jelentős átfedések tapasztalhatók, illetve nem volt teljes körű a települések támogatása. Egy esetben az elutasítás oka az volt, hogy a fejlesztési források elnyerése tünt egyetlen célnak. Települések átsorolásánál a közszolgáltatások elérésének megkönnyítése alapján támogatták a kérelmeket, illetve a földrajzi összeköttetés hiánya, más település saját kistérségétől történő elzárása és a jelenlegi kistérséghez történő erősebb vonzaskapcsolatok okán utasították el (ÖTM 2007b).

58 Az indoklás szerint a Sarkadi kistérség megszüntetését, valamint Bocskaiert Debrecenhez sorolását az érintettek nem kezdeményezték, és a jogszabály szerinti egyeztetéseket sem lehetett lefolytatni. A köztársasági elnök szerint az Országgyűlés kizárólag arról határozhat, hogy a beérkezett jogszabályi kezdeményezések közül melyiket támogatja és melyiket nem, ugyanis jelentős helyi érdekek sérülhetnek, ha az érintettek kezdeményezésének hiányában, a törvényben megjelölt szervezetek vélemény nélkül módosítja a parlament a kistérségi lehatárolást (ÖTM 2007c).

59 A 174 kistérség között szerepel a Hévízi és Sarkadi kistérség, valamint a Debreceni kistérség (Bocskaiert helyett Mikepércs településsel).

A kistérségek lehetséges funkciói, várható jövőképe

Az eredetileg kizárólag statisztikai célokból lehatárolt kistérségek egyrészt alulról jövő kezdeményezés révén, másrészt a kormányzati törekvéseknek megfelelő jogszabályi és pénzügyi környezet alakításával – ezek harmonizálásával – komplex funkciójú térségekké váltak/válnak. Kiderült, hogy az önkéntes társuláson alapuló térségek minderre nem alkalmasak a stabilitás hiánya miatt, így „kénysztársulásokra” vagy „államilag irányított, ösztönzött társulások” alakítására van szükség. Ezt a célt szolgálják a többcélú kistérségi társulások. A területfejlesztési, közigazgatási és közszolgáltatási feladatok hatékony megvalósítása azonban – a létező kapcsolatrendszerek, vonzástervezők alapján – egyazon kistérség esetében is eltérő méretű területeket határoz meg.

Hazánkban jelentős területi különbségek alakultak ki, és magas szinten rögzültek. Az eddigi területfejlesztési programok és a hátrányos helyzetűnek nevezett kistérségeknek juttatott többletforrások sem tudták ezt mérsékelni. Nemes Nagy József szerint ennek oka – többek között –, hogy ezen területi egységek nem megfelelő méretűek (Nemes Nagy 2005). Az EU-ban nem kötelező a LAU 1 szint kialakítása, így a regionális politika sem értelmezi: a területfejlesztési forrásokat a mi régiós, néhány esetben pedig a megyei szintünknek megfelelő területi egységekre koncentrálnak. A kistérségek keretében korábban megvalósított „területfejlesztési” programok alacsony határfokúak, többnyire a települési infrastruktúra fejlesztését szolgálták. Hosszabb távú gazdasági hatások (mint a területi különbségek mérséklése) nem valósultak meg általuk. Komplex fejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására van szükség legfeljebb 120–140 (Schwertner 2003), illetve 150 egységre (Kovács 2003).

A közigazgatási funkció esetében az állampolgárok napi ügyintézésének ellátása a legfontosabb feladat. E szempontokat vizsgálva a központi, valódi városi funkciókat hordozó, így vonzáskörzetüket ellátni képes települések (városok) távolsága a döntő tényező. A magyar közlekedési hálózatot tekintve a központi település 15–20 km-es körzete határolható le ezen elvek mentén, így 270–280 (Bekényi–Bércesi–Németh 2003, Kovács 2003), 200–240 (Virág 2003), illetve – a régiók számának függvényében – 110–200 (Bilecz 2003) közigazgatási kistérség kialakítása válik szükségessé. A jogi szabályozás a vonzáskörzetek azonosítása alapján már elkezdte az államigazgatási funkció kistérségi szintre történő telepítését, az „államigazgatási kistérségek” kialakítása azonban nem nélkülözheti a térségi központok fejlesztését, az esetleges funkcióhiányok kompenzálását, illetve a létrejövő központok elérhetőségének javítását.

A közszolgáltatások szervezése tekintetében – a támogatások segítségével – számos alulról szerveződő együttműködés tapasztalható a családsegítés, a házi segítségnyújtás, az óvoda- és iskolafenntartás, a központi orvosi ügyelet, egyes megyei feladatok átvállalása stb. terén. Több esetben az intézményt társulások tartják fenn (példa erre 37 családsegítő intézmény, 9 óvoda, 5 iskola). Külön kiemelendő, hogy támogatásokkal nem ösztönzött közszolgáltatások esetében – környezet- és természetvédelem, hulladékkezelés, közművelődés, gazdaság- és turizmusfejlesztés stb. – is tapasztalható térségi, kistérségi együttműködés.

A kistérségek egységesítése nehéz feladat, mivel mindegyik funkcióhoz eltérő elvárások kapcsolódnak: a közigazgatás esetén az elérhetőség, a közszolgáltatásoknál a méretgazdaságosság, míg a területfejlesztési funkció terén a területi különbségek kiegyenlítése

a legfőbb kritérium. A különböző elvárások és kritériumok különböző területi lehatárolásokat eredményeznek. E komplex tevékenységeknek keretét adhatják a többcélú kistérségi társulások, azonban az egyes funkciók eltérő méretű területi hatása következtében többretegű kistérségi rendszer kialakítása ajánlott, amelyben a kisebb egységek nem lépik át a kistérség határát (Virág 2003, Kovács 2003). Az említett funkciók finanszírozásához pedig elengedhetetlen, hogy a kistérségek saját forrásokkal rendelkezzenek – normatíva, saját bevételek, esetleg adókiivetés jogán.

Az egyes funkcióknak megfelelően a kistérségek határai felülről irányítottan vagy az alulról jövő, önszerveződő folyamatok figyelembevételével is meghatározhatók. A lehatárolások valódi kistérséggé azonban csak a helyben élők által válhatnak: tevékenységük, viszonyulásuk alapján ők töltik meg tartalommal e területi egységeket. A funkciókhoz kapcsolódó telepített intézmények fontos térkapcsolat-szervezők, amely kapcsolatrendszerhez idővel igazodnak a helyi társadalmi és gazdasági terek is. Kérdés, hogy a „kényszerítő erő” hatására a tartalom olyan fontos tényezői, mint a lokális identitás, értékrend, illetve a sajátos kistérségi szellemiség is kialakul-e.

Összegzés – konklúzió

A kistérségek mint vonzáskörzetek lehatárolásánál a térszerveződési folyamatok voltak a meghatározók, mostanra azonban a jogi és adminisztratív szabályozás eredményeképpen a területfejlesztéssel, közszolgáltatások biztosításával és a közigazgatással kapcsolatos feladatok ellátására alkalmas területi egységgé váltak. „A kistérségek területe azonban nem mindig feleltethető meg bármiféle ténylegesen létező funkcionális kapcsolatrendszernek, vonzáskörzeti viszonyoknak vagy akár hagyományos tájtörténeti egybetartozásnak, identitásnak” (Soós – Fejes 2005).

Hazánk statisztikai, majd területfejlesztési-statisztikai kistérségi rendszerének kialakításakor sem lehetett teljesen homogén, minden szereplőnek és minden térbeli folyamatnak megfelelő lehatárolást megvalósítani. A társadalmi-gazdasági térben egyidejűleg több térszervező tényező hat, melyek erőterei nem feltétlenül fedik egymást (Süli-Zakar 2003, Agg – Nemes Nagy 2002). A homogenitás igényét szem előtt tartva az egyes társadalmi jelenségek, a természeti tagoltság, történelmi hagyományok, a gazdasági térszerveződés, a településhálózati kapcsolatrendszer mind saját térfelosztást igényelne (Agg – Nemes Nagy 2001). E tényezők ráadásul időben is változnak, a határok módosítása azonban nem követheti állandóan ezen folyamatokat, mert az a rendszer instabilitásához vezetne.

A térben az állandóságot a közigazgatási egységek képviselik, viszont ezek határai nem feltétlenül „a reálfolyamatok leképezései, hanem sokkal inkább az adott kontextusban lefolytatott társadalmi diskurzusok eredményei” (Faragó 2003).

1. melléklet: A LAU I szint Európa államaiban 2007-ben

Országok	Megnevezés	Szám
<i>EU-tagállamok</i>		
Ausztria	<i>nincs</i>	–
Belgium	<i>nincs</i>	–
Bulgária	Obshtini	262
Ciprus	Eparchies	6
Csehország	Okresy	77
Dánia	<i>nincs</i>	–
Észtország	Maakond	15
Egyesült Királyság	Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities	443
Finnország	Seutukunnat/Ekonomiska regioner	82
Franciaország	<i>nincs</i>	–
Görögország	Dimoi/Koinotites	1034
Hollandia	<i>nincs</i>	–
Írország	Counties/County Boroughs	34
Lengyelország	Powiaty i miasta na prawach powiatu	379
Lettország	Rajoni/Republikas pilsetas	33
Litvánia	Savivaldybės	60
Luxemburg	Cantons	13
Magyarország	Statisztikai kistérségek	168 ^{a)}
Málta	Distretti	6
Németország	Verwaltungsgemeinschaften	539
Olaszország	<i>nincs</i>	–
Portugália	Concelhos/Municípios	308
Románia	<i>nincs</i>	–
Spanyolország	<i>nincs</i>	–
Svédország	<i>nincs</i>	–
Szlovákia	Okresy	79
Szlovénia	Upravne enote	58
<i>Tagjelölt államok</i>		
Horvátország	<i>nincs</i>	–
Törökország	Ilceler	923
<i>Egyéb EFTA-államok</i>		
Izland	Landsvódi	8
Liechtenstein	Landschaften	2
Norvégia	Ekonomiske regioner	90
Svájc	Bezirke/Districts/Distretti	175

a) A 2007. évi CVII. tv. értelmében számuk 174-re nőtt.

Megjegyzés: Saját szerkesztés az EUROSTAT hivatalos oldalai alapján.

2. melléklet: Kistérségi lehatárolás a 2007. évi CVII. tv. alapján



Forrás: Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium.

IRODALOM

- A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásaihoz kapcsolódó illetékességi területek megváltoztatásának, valamint a területfejlesztési szempontból kedvezményezett kistérségek besorolásának alapelvei. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2007a
- Agg Zoltán – Nemes Nagy József (2001): Politikai és közigazgatási térfelosztások, választási rendszerek. Comitatus 11–12.
- Agg Zoltán – Nemes Nagy József (2002): A politika térségi és helyi szintjei. In: Bernek Ágnes (szerk.): A globális világ politikai földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- Bekényi József – Bércesi Ferenc – Németh Jenő (2003): A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Magyar Közigazgatás 4.
- Beluszky Pál – Györi Róbert (2006): Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). Tér és Társadalom 2.
- Bilecz Endre (2003): A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája. Közigazgatás- és társadalompolitika összefüggései a reformkoncepció változatai kapcsán. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- Csatári Bálint (1996): A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége – kistérségi folyamatok és a területfejlesztési politika lehetséges beavatkozási térségtípusai Magyarországon. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét
- Csatári Bálint (1997): A tér szerepe a kultúra közvetítésében. Comitatus 2.
- Enyedi György (1996): Regionális folyamatok Magyarországon. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Erdei Ferenc – Bibó István (1946): A magyar közigazgatás reformja. (A Nemzeti Parasztpárt javaslata.) In: Huszár Tibor (1989): Bibó István. Beszélgetések, politikai-életrajzi dokumentumok. Magyar Krónika, Debrecen

- European Communities (2007): European Regional and Urban Statistics – Reference Guide. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Faluvégi Albert* (1994): A kistérségi területi vonzási rendszer. Comitatus 2.
- Faluvégi Albert* (1994): Kistérségi területi vonzási rendszer. Statisztikai Szemle 6.
- Faluvégi Albert* (2000): A magyar kistérségek fejlettségi különbségei. Területi Statisztika 4.
- Faluvégi Albert* (2001): A statisztikai kistérségek szerepe a magyar közigazgatásban, a területfejlesztésben és a statisztikai információrendszerben. In: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Faluvégi Albert* (2003): A statisztikai kistérségek 2002–2003. évi felülvizsgálata. Nyugat-dunántúli Kistérségi Műhely, Zalaegerszeg, 2003. február 12.
- Faluvégi Albert* (2006): A területfejlesztési-statisztikai kistérségek rendszerének 2006–2007-es felülvizsgálata elé. KSH, Budapest, 2006. április
- Faluvégi Albert – Komjáthy Józsefné* (szerk.) (1995): Kistérségi vonzáskörzetek – A regionális térszerkezet jellemzői az átmenet éveiben. KSH, Budapest
- Faragó László* (2003): A tér kép egy olvasata és a területi tervezés. Tér és Társadalom 1.
- Feljegyzés a kistérségi lehatárolás 2003. évi módosításáról. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest
- Hoffman István* (2003): A kistérségi (közveti) igazgatás múltja, jelene, jövője – különös tekintettel a hatósági igazgatásra. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- Kovács Katalin* (2003): Az Európai Unió-s felvételünk hatása a kistérségi rendszer működésére. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- Kovács Tibor* (2003): Magyarország kistérségi szerkezete. Magyar Közigazgatás 2.
- Nemes Nagy József* (2005): Kistérség határok nélkül. Hazai kistérségek lehetséges szerepe (mai társadalmi funkciók és irányítási mechanizmusok alapján). Comitatus 4.
- Pálné Kovács Ilona* (2001): Regionális politika és közigazgatás. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs
- Schwertner János* (2003): Kistérségi térségfejlesztés. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- Soós Edit – Fejes Zsuzsanna* (2005): (Euro)regionális identitás, avagy a határ menti együttműködések lehetőségei a Dél-Alföld régióban. Comitatus 4.
- Süli-Zakar István* (2003): A régió földrajzi integráció. In: Süli-Zakar István (szerk.): A terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs
- Szabó-Kovács Bernadett* (2005): A kistérségi együttműködések, társulások jellemzői a dél-dunántúli régióban. Comitatus 11–12.
- Szakmai háttéranyag a többcélú kistérségi társulásokról. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2007c
- Szemponrendszer a kistérségi határok felülvizsgálatához. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2006
- Szemponrendszer a kistérségi határok megváltoztatására irányuló kezdeményezések támogatásának és elutasításának indokairól. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2007b
- Szörényiné Kukorelli Irén* (2002): A kistérségi szint megjelenése a terület- és foglalkoztatáspolitikában. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest
- Varga István* (2003): (Nagy)városok és (kis)térségeik. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- Vass György* (2004): A közigazgatási reformtól a többcélú kistérségi társulásig. In: Palotás Zoltán (szerk.): Önkormányzat és közigazgatás 2004. Országos Közoktatási Intézet, Önkormányzat és közigazgatás 2004. Konferencia, Szekszárd, 2004. nov. 11–12.
- Virágh Rudolf* (2003): Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció. Tanulmány, BM IDEA-program, Budapest
- A Magyar Köztársaság Kormányának programja 2002–2006
- Az EUROSTAT hivatalos oldalai
- http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/lau_en.html
- http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/statistical_regions_t1_en.html
- Térképek
- http://www.oth.gov.hu/u/map/36/attach/ksh_03_2.jpg
- http://www.oth.gov.hu/u/map/28/attach/ksh_03_04.jpg

*Feldolgozott és hivatkozott (jog)szabályok, közlemények*Törvények

1949. évi XX. tv. az alkotmányról
 1848. évi XXIII. tc. a szabad királyi városokról
 1870. évi XLII. tc. a köztörvényhatóságok rendezéséről
 1871. évi XVIII. tc. a községek rendezéséről
 1886. évi XXI. tc. a törvényhatóságokról
 1886. évi XXII. tc. a községekről
 1950. évi I. tv. a helyi tanácsokról
 1971. évi I. tv. a tanácsokról
 1983. évi XXVI. tv. a 1971. évi I. tv. módosításáról
 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról (ötv)
 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről (tft)
 1997. évi CXXXV. tv. a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
 1999. évi XLI. tv. a területfejlesztési eljárásról
 1999. évi XCII. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. módosításáról
 2004. évi CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról (ttv.)
 T/2911. sz. törvényjavaslat a 2004. évi CVII. törvény módosításáról
 2007. évi CVII. tv. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. tv. módosításáról

Rendeletek

- 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. végrehajtásáról
 50/1983. (XII. 28.) MT rendelet 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet módosításáról
 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről
 106/1997. (IV. 8.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről
 19/1998. (II. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről
 61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról
 91/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről
 262/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet módosításáról, valamint a gyámügyi, szociális, építésügyi és önkormányzati igazgatási körzeteket érintő egyes kormányrendeletek módosításáról
 24/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználása összehangolásának rendjéről
 26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési cél előirányzat felhasználásának részletes szabályairól
 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek kialakításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről
 64/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről
 65/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről
 258/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól
 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

- 84/1993. (XI. 1.) OGY-határozat a területfejlesztési támogatás irányelveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről
 30/1997. (IV. 18.) OGY-határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről
 97/1997. (XI. 6.) OGY-határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről szóló 30/1997. (IV. 18.) OGY-határozat módosításáról
 35/1998. (III. 20.) OGY-határozat az Országos területfejlesztési koncepcióról
 24/2001. (IV. 20.) OGY-határozat területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről
 39/2001. (VI. 18.) OGY-határozat a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos területfejlesztési koncepció végrehajtásáról

- 97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat az Országos területfejlesztési koncepcióról
67/2007. (VI. 28.) OGY-határozat a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről
2069/2002. (III. 21.) Korm. határozat a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az Országos területfejlesztési koncepció végrehajtásáról szóló 39/2001. (VI. 18.) OGY-határozatban foglalt feladatok megvalósítását elősegítő intézkedésekről
2305/2002. (X. 10.) Korm. határozat a területfejlesztés aktuális feladatairól
1113/2003. (XII. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról
2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról
2218/2003. (IX. 11.) Korm. határozat a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításának szabályozási koncepciójáról és a területfejlesztéssel összefüggő egyes kérdések rendezéséről
1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról
1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről
2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításról és az azokat megalapozó intézkedésekről
9006/1994. (SK.3.) KSH elnöki közlemény
9002/1998. (SK.1.) KSH elnöki közlemény

Európai uniós jogszabályok

- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments
Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments
Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
EC Regulation No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)
A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
A Bizottság 1628/2006/EK rendelete (2006. október 24.) a szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról

Kulcsszavak: területfejlesztési-statisztikai kistérség, többcélú kistérségi társulás, NUTS-rendszer, vonzáskörzet, kistérség funkciói: területfejlesztés, közigazgatás, közszolgáltatás.

Resume

Subregions, as spatially defined physical units in view of their content and significance have gone through considerable development from the first forming experiments to nowadays in Hungary: from observed units set up by HCSO they become legally fixed categories for regional development suitable for completing administrative tasks. Subregions initially were established as territorial units smaller than counties and suitable for territorial and temporal comparison, but for the present - according to the legislator's ideas - their functions have significantly expanded with tasks for regional development, administration and public utility service. In my paper I present this multi-stage process detailing the professional requirements of statistics, the legislator's endeavours, the aims and change claims of the local ones, the relevant and related legal material, and the delimitations of subregions. At last, referring to authors, I mention the possible vision of the subregions according to the established functions.