

NÉMETH SÁNDOR

Mintha-városból mintavárost!

A magyar urbanizáció mennyiségi útja és minőségi átmenete

Szakmai párbeszéd és politikai konszenzus

Tóth József e folyóirat 2008. májusi számában közölt, a magyar urbanizációs folyamatról és várossá nyilvánítási gyakorlatról írott vitaindító cikkére (Tóth 2008) a hazai településföldrajz, településtudományok több elismert képviselője is reagált (Kőszegfalvi 2008, Kulcsár J. 2008, Csapó–Kocsis 2008). Igen, inkább „csak” reagálnak egymás véleményére, s nem vitatkoznak. A hozzászólások általában az előző szám(ok)ban publikáló szerző(k) gondolatmenetét viszik tovább úgy, hogy közben több irányban, mindenki a saját szűkebb kutatási területének megfelelően kiterjeszti, gyarapítja a „fő témát”. A láncszerűen egymásra épülő tanulmányok dialógust teremtenek, míg a koncentrikusan bővülő ismerethalmaz biztosítja a szempontok olyan mennyiségét, amely kellő információbázist ad egy reális és konstruktív elemzéshez. Ezzel viszont megvalósulni látszik a vitaindító szándéka: a párbeszéd és a konszenzus.

Ha ez így van, akkor mi a legfőbb akadálya annak, hogy ezeket a gyakorlatba átültető döntés és végrehajtás kövesse? A válasz „természetesen” az (immár legalább két évtizede, tehát pártállástól független) aktuálpolitika. Erre a következtetésre szinte valamennyi hozzászóló eljut, amikor az általa észlelt problémákat felsorolja, és az azokra adott esetleges válaszát megfogalmazza, de mindegyikben legalább impliciten ott lappang az az igazi, ránk jellemző szkepszis, hogy mindezek gyakorlati megvalósítása egy egységes politikai akarat függvénye, és ez maguk a szerzők szerint sem érhető el a közeljövőben. Véleményem szerint ennek a legfőbb oka az, hogy Kelet-Közép-Európában létezik párbeszéd és konszenzus is, csak éppen nincsenek egy síkban. A párbeszéd lehet szakmai, de a konszenzus mindig politikai. Pontosan emiatt „kevés a szakmai vita Magyarországon”. Egyébként stílszerűen (vagy véletlenül?) ez Tóth József vitaindító cikkének első mondata.

Tóth professzor azon aggályát nem osztom, hogy „mikor ébred rá a politikai szféra, hogy a döntések felelős meghozatalához szüksége van a tudomány eredményeire?”. Az én aggodalmam pont ennek ellentétéből fakad: a politika nagyon is ráébredt, hogy szüksége van a tudomány eredményeire azért, hogy felelősnek tűnő (sic!) döntéseket hozzon. A politika a tudományt többnyire nem párbeszédbe vitapartnernek tekinti, hanem a politikai konszenzust szakmailag legitimizáló tényezőnek. A tudomány(ok), illetve egyes képviselőik ennek a szerepnek – történelmi örökségünkben is eredeztethető okokból – szolgai módon megfelelnek. Ha állítható, hogy Európa ezen tájékán a szakmai párbeszéd és a politikai konszenzus többnyire nem egy töről fakad, akkor ez hazánkban továbbfejlődött: immár egy-egy személyben/szakemberben is előfordulhat ez a kettősség. Amikor éppen a tudomány művelője, akkor induktív logikával eljut a megalapozott koncepcióig,

amikor pedig a – helyi, országos stb. – politika megbízottja, akkor ugyanolyan biztonsággal halad a deduktív gondolatmenettel a megrendelt prekonceptióig.¹

Nem gondolom, hogy ezek a kijelentések túlzók, hiszen kik, ha nem a terület- és településfejlesztésben, illetve a településtudományok valamelyikében jártas szakemberek alkották – az egyébként nagyon sok színvonalas munka mellett – azoknak a megyei koncepcióknak, kistérségi terveknek és nem utolsósorban várossá nyilvánítási pályázatoknak a tömkelegét, amelyek gyakran egy kaptafára készülnek, és ennél fogva nem az adott települési szint problémáira adnak választ, hanem a megrendelő vágyálmaira. De hát mi mást tehetnének? Hiszen az már végképp abszurd lenne, ha mondjuk egy, a városi ranghoz esélytelennek tűnő nagyközség megbízásából eljáró pályázatíró a település vonzó hatásainak feltárása helyett annak taszító komponenseit kezdené el vizsgálni pusztán azért, hogy a helyieket meggyőzze szándékuk szakmai megalapozatlanságáról. Sőt! Ha jól meggondoljuk, egy eleve elmaradott településből várost „csinálni” sokkal nagyobb kihívást jelent, mint egy abszolút favoritból. Az Állam – vagy Beluszky Pál elnevezésével a Nagy Donátor (Beluszky 2008) – pedig nagyvonalú adakozó, de csak éppen annyira az, mint amennyire tisztul a valódi sikerek hiányát öngazolással kompenzálni kívánó sok pályázó. Cserébe aztán mindannyian körbedicsérik egymást az elért (látzat)eredményekért: az Állam mintha települést, sőt térséget fejlesztene, a Pályázó mintha a városodásával egy csapásra városiasabb is tenné települését, míg a Pályázatíró mintha a maszokban kiállított számlájával tudományának piacképességét, illetve bibliográfiájának egy újabb tételével a szakmai kompetenciáját igazolná. Ennek eredménye hazánk jelenlegi településhálózat, amelynek az élén álló több mint 300 város legalább egyharmada nem felel meg a városok földrajztudományi szempontú kritériumainak, azaz csak mintha-városok. (Az egyéb megjegyzések – kvázi-város, ceremoniális város stb. – helyett most hadd használjam ezt! Így illik a gondolatsorba.) Akkor hogy van ez? Pont annak a tudománynak a képviselői fanyalognak, hogy sok a város, meg nincs már rangja, akik részt vettek, előnyt szereztek vagy legalábbis tehetetlenül, tétlenül álltak ebben a folyamatban? Akkor egyáltalán miről és miért folytassunk szakmai párbeszédet? A velünk/általunk/szemünk láttára már jórészt lezajlott eseményekről, amelyeket ráadásul nem is tartunk jónak, és meg akarunk fordítani?

A hazai várossá nyilvánítások tekintetében a településtudományok csapdahelyzete egyértelmű. Az egyének oldaláról centrális, mint egységes tudomány aspektusából pedig marginális pozícióban van. Egyfelől a településtudomány képviselői keresettek, hiszen a „szakmai” tanulmányok korszakát éljük. Szinte mindenről és minden tekintetben hatástanulmányok készülnek, amelyeket a településtudomány képviselői mint szakmailag felkészült emberek – megfelelően egységes és konkrét szabályozás híján – a megrendelő igényeinek megfelelően tudnak és kénytelenek „megideologizálni”. Másfelől természetes, hogy a tudomány ezzel a partikuláris érdekek eredőjéből kialakult rendszerrel önmaga sem tud mit kezdeni, nem tudja a közösség egészének hasznára váló koherens rendszerré alakítani, hitelesen és eredményesen artikulálni, ennél fogva a döntéshozói szféra számára mellőzendő marad. Talán nem tévedek nagyot, ha azt gondolom, hogy az aktuálpolitikának – egyelőre még – érdeke is ennek az egyéni és közösségi érdekek kettősségé-

¹ Magamat is ide sorolom, hiszen részt vettem jó néhány várossá nyilvánítási dokumentum kidolgozásában, most meg ilyen cikket írok. – N. S.

ben élő településföldrajznak bénultsága, hiszen egységes normarendszer hiányában minden viszonylagossá válik, bármilyen szubjektív döntés objektívnak tűnő indokokkal alátámasztható. Számukra nem releváns ez a szakmai párbeszéd, ha politikai konszenzus anélkül is létezhet. Összegezve: amíg a döntéshozók „büntetlenül játszadhatnak” a térrel, addig a tudósok önfeledten saját és egymás idejével. Jól elvagyunk.

A fentiekből talán egyértelműen kiderül, hogy nem egy-egy szakember vagy akár tudományág a felelős a magyar urbanizációs folyamatban (többek között a várossá nyilvánítások terén) kialakult helyzetért, hanem alapvetően azok a tényezők, amelyeket Kulcsár J. László megnevezett (politikai kultúra, közigazgatási dichotómia, illetve erőforrás-szűkösség). Azt viszont állítom, hogy az egyéni érdekek nagyon kifinomult szövevénye biztosítja ennek az egyébként osztársadalmi szinten hátrányos (de legalábbis céltalan) folyamatnak a „dinamikus egyensúlyát”, amit a magyar urbanizáció mennyiségi útjának is nevezhetünk. Ezt a rendszert tehát „alulról” nem lehet változtatni, így marad (mint már annyiszor) a „felülről” jövő kezdeményezés lehetősége. Az aktuálpolitika viszont egyelőre nincs rászorulva, hogy a szakmával megossa a döntési kompetenciáját, a tudományoknak pedig szűkössé az eszköztára ahhoz, hogy ezt a szférát befolyásolja. Mit lehetne mégis tenni?

Kulcsár szerint a várossá nyilvánítást „két, egymást erősítő politikai nyomás élteti. Egyrészt létezik egy nyomás alulról, mivel a szóba jöhető településeken számos önkormányzati vezető kívánja a városi cím előnyeit kiaknázni. Másrészt létezik egy nyomás felülről, amikor a központi államhatalom (pártállástól függetlenül) a paternalisztikus tradícióknak megfelelően képtelen ellenállni az ekként megszerzett politikai tőkének.” (Kulcsár J. 2008, 512. old.). Azt gondolom, hogy a településtudományoknak ebbe a rendszerbe kellene beavatkozni, úgy, hogy ez a két egymást erősítő nyomás a szakmai indokok felé mozduljon el. Egyrészt ehhez a Zsótér Brigittához hasonló minél több esettanulmányban (Zsótér 2008) kellene feltárni a várossá nyilvánított települések utóéletét, hogy pontos leltárt kapjunk arról, hol járt ranggal is a cím, hol pedig csak köztisztviselői fizetésemeléssel. Ezek az elemzések talán arra ösztönzik a kandidálást fontolgató települések vezetőit, hogy jobban gondolják át képességeiket és perspektíváikat, míg a döntéshozókat mértékletességre intheti egy-két ilyen „mezőhegyesi” példa. Másrészt a hibák feltárása mellett legalább olyan fontos kötelessége a tudománynak, hogy azok megszüntetésére, kivédésére világos célokat és akár lépésről lépésre lebontott cselekvési tervet is készítsen a döntési szféra számára. Nem elég azt hangoztatni, hogy hogyan nem lehet, hanem azt is, hogy hogyan igen!

Azt gondolom, hogy a negatív példák megfelelő artikulálásával, akár a „közbeszéd” szintjén is folyamatos napirenden tartásával az aktuálpolitika ha lassan is, de belátja, hogy a várossá nyilvánításokkal már pillanatnyi politikai tőkét sem tud kovácsolni, hiszen azok a település, térség valós problémáit pótcselekvéssel félrekezelő beavatkozások, lobbik szinonimáivá válnak. Ezt követően figyelme a legalább középtávú megoldások, azaz a szakmai politika (terület-, település-, város-, vidékpolitika stb.) felé irányul. A politika tulajdonképpen „egy terv vagy vezérlő elv, amelyet egy entitás mint kormányzat valósít meg a rendelkezésre álló alternatívákból, hogy teljesítsen egy célt”. Véleményem szerint az aktuálpolitikát a szakmai politikától ebben a tekintetben az különbözteti meg, hogy amíg az előbbi a folyamat teljes egészét egyedül szabja meg, addig az utóbbi

az alternatívák megalkotásába, sőt bizonyos tekintetben a célok meghatározásába is bevonja a tudományt, és csak a választást hagyja meg magának.

A mai Magyarországon a jelenlegi struktúrák működési zavarai miatti kényszerből a szakmai politikák újraértelmezése – elsősorban kiadott vitaanyagok formájában – már napirenden van. Ez azt jelzi, hogy az eddigi, gyakran a rövid távú érdekeknek alárendelt alternatívák és talán célok is elavultak, tarthatatlanná váltak, és úgy néz ki, hogy az aktuálpolitika tehetetlenségi nyomatéka okán nem képes önerőből újakat alkotni. Az immár napi szinten és közvetlenül visszaható kényszer (például az alacsony határfok miatti finanszírozási nehézség) viszont mégis arra ösztönzi őket, hogy a problémákat (na meg a felelősséget) szakemberekkel, a tudományok képviselőivel is megosszák, és tőlük várjanak – akár rendszerszerű változásokat is jelentő – megoldásokat. Amikor vannak olyan területek (például vidékfejlesztés), ahol magának az ágazatnak egyáltalán a hazai létét kérdőjelezi meg (Bihari–Bodnár 2008), vagy a rendszer (például a területfejlesztés, a közigazgatás) halaszthatatlan átalakításának szükségességét fogalmazzák meg az annak irányítási mechanizmusában dolgozók (ÖTM 2007), akkor ott biztosan fogékonyabbak a szakmailag megalapozott új alternatívákra és kitűzött célokra.

A tudománynak itt az a feladata, hogy a változtatási kényszert kihasználva csak azután vállaljon részt a felelősségből, hogy a párbeszédet kizárólag a szakmai politika mezejére tereli, és a dialógus eredményeként csak a szakmai (és nem politikai) konszenzust fogadja el. A magyar urbanizáció mennyiségi problémáinak kezelését ugyanis csak egy kizárólag szakmai alapon nyugvó és legalább középtávú célok teljesítését vállaló, politikai támogatást élvező – most nevezzük így – *progresszív településpolitika* képes megoldani, ez garantálhatja az átmenetet a minőségi út felé. Ennek hiányában minden más beavatkozás csak a problémák eszkalálódását eredményezi.

Az alábbiakban ennek a progresszív településpolitikának az általam vizionált – így természetesen vitatható és vitatandó – cél- és eszközrendszerét szeretném összeállítani, amely esetleg gazdagíthatja a településtudományok által a döntési szféra számára választási lehetőségként megfogalmazott alternatívák sorát.

A progresszív településpolitika célrendszere

A vitához hozzászóló, illetve az általuk interpretált szakemberek között még abban sincs egyetértés, hogy Magyarországon sok vagy kevés a város. Beluszky és Kőszegfalvi a földrajztudomány városdefiníciója alapján – amely a „nem mindennapi igényeket kielégítő” úgynevezett központi funkciók mennyiségével és minőségével határozza meg annak „lényegét” – azt állítja, hogy jelenleg túl sok. Vizsgálataik alapján a mai városállomány mindössze kétharmada felel meg ennek a kritériumnak, a többi legfeljebb azt a „térsgégi szerepet” tölti be, amelyet a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. és a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény a várossá nyilvánítási kezdeményezésekről rendkívül engedékenyen előírt. Tóth József – nemzetközi statisztikákra alapozott – nézete szerint viszont a városok száma ma is kicsi Magyarországon, hiszen a jogi értelemben vett városokra épülő városodottsági mutatók alapján a hazai „68%-os városi népességarány szerényebb, mint fejlettségünkéből, sok más szempontból mért szintünkéből következne” (Tóth 2008, 241–242 old.). Ahány megközelítés, annyiféle – gyakorlatilag egymást kizáró – válasz adható, ebből pedig nem lehet egy határozott célrend-

szert alkotni. Bocsánat, nem a kérdés a rossz? Ha igen a válasz, akkor a hazai urbanizációkutatás évtizedek óta megválaszol(hat)atlanul kísértő kérdéseit is meghaladhatjuk, és helyettük új megközelítéseket alkalmazhatunk, amelyekben akár mindkét válasz igaz lehet.

Ilyen lehet, ha például – a többféle városdefiniót kikerülve – azt mondjuk, hogy a magyar urbanizációs folyamat legnagyobb problémája a városi rangú és a városi című települések számának jelentős különbsége, szinte állandó diszharmóniája. Ezt a problémát átfordítva és kiegészítve immár megfogalmazhatjuk a hazai város-, illetve településpolitika fő célját: *a városi jogállású, illetve a városi funkciókkal rendelkező települések közötti minél nagyobb korreláció biztosítását annak érdekében, hogy azok az adott társadalmi-gazdasági fejlettségnek, illetve területi szintnek megfelelő központi funkcióikkal lefedjék az ország egészét, elősegítve annak területileg kiegyenlített fejlődését.*

A városodás mint mennyiségi, a városiasodás mint minőségi folyamat összehangolása kétféleképpen történhet. Egyrészt lehet úgy, hogy a városi rangú települések számát csökkentjük addig, amíg el nem éri a „valódi” városokét. Ezt az utat nevezhetjük talán *regresszív várospolitikának*. A másik lehetőség, hogy az „elvárható” központi funkciókkal nem vagy alig rendelkező városokat fejlesztjük a „teljes értékűek” szintjére. Az így felfejlesztett települések az újonnan kapott központi funkcióikkal nemcsak önmagukat gazdagítanak, hanem értelemszerűen a vonzáskörzetük számára is „közelebb” hoznak a városi lét egy-egy újabb elemét. Ezt a megoldást az előbbi ellentétéként *progresszív városfejlődésnek* is hívhatjuk.

Kétségtelen, hogy a regresszív eljárás egyszerűbb, mert gyakorlatilag a városi címek revidálásával, alkalmasint visszavonásával avatkozik be, így azonnal és adminisztratív kivitelezhető, de egyúttal úgy céltalan, hogy szinte minden ágazati és területi szinten még károkat is okoz. Mindjárt az első probléma vele, hogy mi alapján lehetne visszavonni a címeket, hiszen ha a várossá nyilvánítási folyamat is sok szubjektív elemet tartalmazott, akkor miből gondoljuk, hogy a revízió kevesebbet fog? A tudomány ezzel ismét az aktuálpolitika kiszolgálójává válik, hiszen szörnyű belegondolni abba, hogy a korábban a „városszínálásra” szövetkezett szakmai stábok ezúttal a „városkicsinálásra” alakulnak újjá úgy, hogy most sem tudják pontosan meghatározni, mi, hol és mikor minősül központi funkciónak vagy akár térségi szerepkörnek, mint ahogy azt sem, hogy mennyi az az ideális városszám, amelyet „el kell érní”. Egyáltalán, ez a módszer milyen problémát old meg? A visszaminősített helységek vonzáskörzetének minimális és egységes városi funkciókkal való ellátása, urbánus fejlődése ettől még nem valósulna meg, és végső soron a területi egyenlőtlenségek csökkentése mint elsőrangú területfejlesztési cél is erősen csorbulna.

Ezzel szemben a progresszív út abból indulna ki, hogy először minden területi szintre – és nem városra! – meg kell határozni azokat a minimális közigazgatási és társadalmi szolgáltatásokat, amelyekhez a mai Magyarország bármely szegletében élő állampolgárnak joga van hozzájutni. Ezeket, az immár megnevezett „központi funkciókat” tehát egy területi egységnek (kistérség, megye, régió, ország) kellene teljesíteni, és nem feltétlenül egyetlen településnek. A város így nem önmagáért való cél lenne, hanem a kiegyenlített területi fejlődés megvalósításának és hosszú távú fenntartásának egyik eszköze, a magyar urbanizációs folyamat minőségi átmenetének egyik fontos szereplője.

A progresszív településpolitika eszközszerkezete

A vitában megnyilatkozó szakemberek általában a hazai várossá nyilvánítások anomáliáit tárják fel, és azok kezelésének többnyire csak az elvi irányát adják meg. Ezek feltűnően összezsengenek egymással, hiszen gyakorlatilag mindegyikben – áttételesebben és határozottabban egyaránt – felbukkan a funkcionális, a városokat egy komplex rendszer részeként értelmező, tehát jelen tanulmány fő gondolatmenetével igencsak hasonló szemlélet. Kőszegfalvi György azt tartja szükségszerűnek, hogy „minden kistérségben legyen város”, és „ezek a városok legyenek a kistérségek szerveződésének, fejlődésének meghatározói” (Kőszegfalvi 2008, 378. old.). Az előbbi igény gyakorlatilag már teljesült, hiszen az Abai kistérség kivételével a többi 173 LAU 1-es szintű egység tartalmaz legalább egy városi jogállású települést, de éppen az velük a probléma, hogy közülük csak kevesek gyakoroltak ténylegesen mérhető pozitív hatást a térségükre. Egy későbbi gondolatmenetében egy másik – a szuburbiákra vonatkozó – aspektusban már továbblép ezen, és kifejti: „abban az esetben, ha olyan települések részéről jelentkeznek várossá nyilvánítási szándékok, amelyek ilyen (*agglomerációs, agglomerálódó térségbeli* – *N. S.*) struktúrákon belül helyezkednek el, az kedvező lehet a településegységek további fejlődésére, a települések közötti funkcionális, majd területi-fizikai összefonódás intenzitásának erősödésére, a településközi munkamegosztásra. Ennek eredményeként összefüggő településcsoportok, városi térségek alakulhatnak ki” (Kőszegfalvi 2008, 378. old.). Az agglomerálódás valamely stádiumába már eljutott településcsoportok esetén tényleg megfontolandó ez az érv, de kérdés, hogy ez megoldást kínál-e például a rurális terek városhálózatának fejlesztésére is, ahol pedig éppen a legnagyobb szükség lenne a hatékony beavatkozásra? Ez ügyben jóval árnyaltabb, és így könnyebben kiterjeszthető értelmezési tartományú Kulcsár J. László („a szakmának a térség- és településfejlődést nem egyedi településekben, hanem funkcionálisan összetartozó egységekben kell értelmezni és elemezni”) és Tóth József is („a város fejlesztésével, fejlődésének kedvezőbb feltételek közé helyezésével a környékét is fejlesztjük”) (Kulcsár J. 2008, 514. old., illetve Tóth 2008, 242. old.), de gyakorlatilag ugyanazt az elvet vallják. Sajnálatos, hogy ezek az álláspontok éppen a szerzők tanulmányainak összegzései és nem a bevezetései, így éppen azt nem tudjuk meg, hogy miként kívánják ezeket megvalósítani.

A várossá válás reformját illető megoldások bemutatásában Csapó Tamás és Kocsis Zsolt jut a legtovább, hiszen a szerzőpáros meglehetősen konkrétan, szinte a gyakorlati végrehajtás szintjéig lebontva ismerteti elképzeléseit, így azok már nem is vita-, hanem munkaanyagoknak tekinthetők. Anyaguk nagy erénye, hogy nemcsak a megvalósítási módokat vizsgálja, hanem azoknak – a mai magyar túlpolitizált környezetben – megvalósíthatóságát is. Olyannyira, hogy az egyes lépéseket aszerint csoportosította, illetve helyezte időrendbe, hogy azok jogszabályi háttérének megalkotásához mekkora mértékű politikai konszenzus szükséges. Amelyekhez elegendő egy rendelet vagy egy egyszerű többséget igénylő törvénymódosítás, azok lettek az azonnal vagy középtávon kivitelezhető feladatok, míg a kétharmados politikai konszenzust feltételezők kerültek az „ismeretlen távoli jövő homályába”. Persze, a szerzők azt is megjegyzik, ha mégis lenne megfelelő akarat, akkor hátulról is lehet kezdeni a koncepciójuk megvalósítását.

A szerzőpáros a várossá válás reformjának céljaként – a többi szerző által megfogalmazott elvekkel összhangban – olyan három területi szint (település, kistérség, megye

és/vagy régió) kialakítását tűzi ki, amelyek mindegyikéhez közigazgatási, illetve kötelezően ellátandó közszolgáltatási (kórház, okmányiroda stb.) feladatokat delegálna. A településeket, illetve a városokat elsősorban aszerint hierarchizálná, hogy ezekből a feladatokból mennyit látnak el. Amelyek több ilyen funkciót összpontosítanak, azok lennének a járási (a mai kistérségi szint átnevezve és határaival átalakítva), a megyei jogú városok (ez utóbbiak 100 ezer fő felett). A többi város esetleg mezővárosi címet kapna. Programjuk fontos összetevője, hogy újragondolnák az egész önkormányzati rendszert, és közös feladatok ellátására társulásra ösztönöznék az önmagukban működésképtelen helyhatóságokat, hogy több község együttesen eljuthasson akár egy közösen, társulásban kiérdemelt városi címig. Csapó Tamás és Kocsis Zsolt szisztémájának egyik legnagyobb erénye, hogy – a delegált feladatok következtében – olyan átlátható város- és településstruktúrát hozna létre, amely biztosítaná a magyar urbanizációs folyamat minőségi váltását, progresszív fejlődését, hiszen annak a Kulcsár által megfogalmazott három „súlyos átka” közül nemcsak a politikai kultúra gyengéit és a közigazgatási dichotómiát kezelné, hanem (racionálisabb elosztási rendszere révén) az erőforrás-szűkösséget is mérsékelné. Számomra irányában és konkrétságában alapvetően szimpatikus ez a koncepció, de talán érdemes továbbgondolni a cél- és eszközrendszerét, amivel egyúttal megalkotható az ettől nem túl távoli saját konstrukcióm.

A szerzőpáros legfőbb célként gyakorlatilag az egész magyar közigazgatás reformját tűzi ki célul, ami nélkül a „városi címmel nem érdemes foglalkozni”. Mégis felvázolnak alternatív javaslatokat (városi címek többszintűsége, odaítélésének szigorítása), és ezzel belebonyolódnak olyan kérdésekbe, amelyek önmagukban nem vezetnek el az általuk felvázolt célig. Ilyen például a taxonómia kérdése, ahol a kategóriaképzésre egyszerre próbálják alkalmazni a funkcionális (minőségi) és a lakosságszám szerinti (mennyiségi) szemléletet.

Véleményem szerint a magyar urbanizációs folyamat, illetve azon belül a városokkal kapcsolatos problémák megoldását kizárólag egy átfogó – 3 NUTS- és 2 LAU-szintet érintő² – (köz)igazgatási reform indíthatja el. Ennek nincs alternatívája, ezt nem előzheti meg semmi más beavatkozás, és ez jelenhetné a magyar urbanizációs folyamat minőségi útján az első lépést. Először valamennyi szinthez egyértelmű feladatrendszert kell kitűzni, azaz meg kell határozni, hogy minimálisan milyen igényeket kell önerőből kielégíteniük (tehát az eddigi állami normatívákból, és nem újabb, közvetlen állami investíciók segítségével). Csak úgy működhetne tovább minden területi szint a régiótól a településekig, ha ezekhez a kötelező feladatokhoz a szükséges intézményi infrastruktúrát – természetesen egy türelmi időn túl – képes lenne létrehozni és működtetni. Ez az intézkedés rövid távon és alaposan átrendezné a jelenlegi térségi határokat, de egyúttal hosszabb távra – az így kialakuló „tényleges” funkcionális egységek körül – meg is szilárdítaná azokat. A változások a kistérségek belső és egymás közti viszonyrendszerét érintenék leginkább. A (nagy)városhiányos, általában kisebb területű kistérségek számára egy-egy újabb (ott addig esetleg nem is létező) kötelező funkció telepítése, működtetése sokkal nagyobb – gyakran irreálisan magas – fajlagos költséggel járna, mint azok számára, ahol a nagyobb városok már eleve megjelenítik a szolgáltatásokat. Mivel a kistérségi feladat-

² A NUTS 1-es (3 db nagyrégió) a városhálózat minőségi fejlesztése szempontjából nem releváns, hiszen azok teljes területére véleményem szerint egyetlen város fejt ki tényleges vonzást, Budapest.

rendszer működtetésének költségoldala a települési szintre (is) lecsapódik, az döntés-kényszert eredményez minden egyes önkormányzatnál. Alapvetően két lehetőség kínálkozik számára: 1. Vállalja az intézmények további, akár erőn felüli fenntartását, és ehhez ugyanígy gondolkodó partnereket is talál. 2. Másik vagy új kistérség keretein belül kívánja működtetni azokat. A második verzió megvalósulása esetén egyes – általában a nagyvárosi vonzáskörzetek határmezsgyéjén fekvő – kistérségek akár meg is szűnhetnek, és darabjaikra hullva felosztásra kerülnek a nagyvárosi központú kistérségek között. Lehet, hogy ezzel sikerült újra feltalálnom a városkörnyéki rendszert, de itt most nem egészen erről van szó. A szisztéma ugyanis lehetővé teszi azt is, hogy az egymással határos, hiányos szerepkörű, zömében kisvárosi központú kistérségek fuzionáljanak, és a minimálisan elvárt feladatrendszert közösen, egymás komplementereként lássák el immár egy új kistérség keretein belül. Ezzel egyúttal egy magasabb, országos területfejlesztési cél is teljesülne: a nagy-, illetve a „valódi” városok nélküli kistérségekben is megjelenhetnének a kistérségi alapfunkciók, ami ténylegesen elősegítené ezen – rurálisnak is nevezhető – terek urbánus fejlődését, azaz a harmonikus térbeli fejlődés irányába mutatna.

Nem mellékes az sem, hogy a kötelező feladatellátás racionális biztosítása érdekében az egyes települések, illetve azok kisebb, természetesen kialakult vonzáskörzetei (például körjegyzőségi, közös fenntartású intézmények székhelyei) „mozognának”. Tehát előfordulhat, hogy egy település vagy településcsoport azzal, hogy kistérséget vált, más megyébe, sőt régióba kerül. A gyakorlatban szemléltetve: a Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megyék által alkotott nyugat-dunántúli régió például megmaradna, de vélhetően a dél-zalai rész „önmagától” leválna róla, és a dél-dunántúli régióhoz (Somogy megyéhez) csatlakozna. Ezzel szemben Győr-Moson-Sopron megye valószínűleg keleti-délkeleti irányban megnyúlna, amire egyébként a valós szándékot már néhány település a gyakorlatban is kifejezte.³ Mivel ebben a koncepcióban a delegált feladatok révén immár közigazgatási területi szintek közötti mozgásokat a legkisebb egységek, a települések (csoportjaik) generálnák, egyetlen pillanatra sem csorbulna az az elv, hogy belőlük maradéktalanul és átfedésmentesen „kirakhatók” legyenek a nagyobb egységek. Ez viszont azt jelenti, hogy valamennyi területi szint reformja – gyakorlatilag közigazgatási és funkcionális egységek egymásra „tolása” – úgy történne meg, hogy a jelenlegi rendszert sem kellene teljesen szétverni és újjáépíteni, hanem csak a határait módosítani.⁴

A reform átalakításának második – az elsőhöz hasonlóan nélkülözhetetlen és sorrendjében nem felcserélhető – lépése az állami szerepvállalás megnövelése lenne. Ha a „kíméletlen versenyhelyzet” eredményeként létrejött új határu területi szintek a lehető leg-sokoldalúbb és mindenütt azonos mennyiségű szolgáltatást nyújtják, akkor feltételezhető, hogy az ország adott társadalmi-gazdasági fejlettségén a forrásfelhasználás szempontjából a leghatékonyabb települési struktúra jött létre, aminek immár a minőségi fejlesztésébe is érdemes invesztálni. A minőségi fejlesztés indoka, hogy a minden területi szinten kötelezően ellátandó feladatkör azonos elemszámú, de a humán- és műszaki infrastruktúrális feltételrendszer jelentős eltérése miatt más színvonalú lenne például attól függően,

³ A Győr-Moson-Sopron megyei Pannonhalmi kistérség 18 települése közül 8 Veszprém megyéből került át 1999-ben és 2002-ben.

⁴ A NUTS-szintekhez delegáltak az EU-s források, tehát bármilyen rosszak is a hazai szintek, folyamatosan működniük kell.

hogy azt egy kis- vagy éppen nagyváros látja el. A cél így adott: a rurális terekben racionálisan működő feladatok háttér-infrastruktúrájának a nagyvárosi minőségi színvonalhoz történő közelítése. A célterület pontos behatárolása mindjárt egy másik szakterületet vonhat a komplex gyökerű probléma operatív kezelésébe, a vidékfejlesztést és -politikát, hiszen ha ezek céljait egyetlen szóban kellene összesűriteni, akkor az az urbanizáció lenne. Itt pedig éppen annak egy eleme teljesül azáltal, hogy eddig szorosan a (nagyobb) városokhoz köthető funkciókat „csúsztat le” alacsonyabb hierarchiaszintre. Ezt azonban nem úgy kell felfogni, hogy a „városi minőség degradálódna” (Tóth 2008, 238. old.), hanem éppen fordítva: a vidéki minőség gazdagodna egy urbánus elemmel. Fontos megjegyezni azt is, hogy a minőségi fejlesztés az állam feladata és kötelessége, hiszen a gazdasági szféra a népességkoncentrációkra fókuszálva investál, tehát az aprófalvakkal, kisvárosokkal tagolt térben nem fogja pusztán karitatív céllal előmozdítani az urbánus fejlődést.

A fejlesztéssel párhuzamosan – és nem előtte – kerülhet sor a városkategóriák, illetve nevezéktan megalkotására. A fentiekből talán egyértelműen következik, hogy mivel az egyes közigazgatási és közszolgáltatási feladatok nem az egyes településekhez, hanem funkcionális területi szinthez lennének delegálva, a városoknak semmiféle előjoguk nem lenne a többi településhez képest, viszont a rang és a cím automatikusan együtt járna. A NUTS 2 és LAU 1 szint mindegyikén azok lennének városok, amelyek az adott szinthez delegált – és innentől központinak is nevezhető – funkciókból legalább egyet ellátanak. Ekkor az adott területi szintnek megfelelő előtaggal képzett nevet kapnának, úgy mint járási (nekem is szimpatikusabb, mint a kistérségi jelző, ezért a továbbiakban ezt használom), megyei, illetve regionális város. A megyei jogú városkategória megszűnne, nem alkotna fehér foltokat minden megye területén, hanem annak részévé válna, a közös feladatokkal kapcsolatos döntéseket megosztaná azokkal. Látható, hogy ebben a rendszerben sem kizárt, sőt bizonyos esetekben kívánatos, hogy egy területi szinten több azonos című város is létezhetne, de ez nem azonos a mai állapottal, hiszen a cím és a rang egymást feltételeznék.

Azon persze lehetne és kellene is vitatkozni, hogy egy központi funkció kevés-e vagy sem, de azon már nem, hogy melyek azok. Ahol egy nagyobb, valószínűleg valamennyi feladatot koncentráló település a központ, ott nyilván csak az lenne járási város, ahol viszont több között oszlanak meg a funkciók, ott valamennyi. Ez attól függően sem degradálná a városi funkciót, hogy az 1 járási funkciót betöltő település ugyanúgy járási város lenne, mint mondjuk az összes többit megjelenítő másik, hiszen ha csak egyetlen funkciójával ugyan, de akkor is vonzást gyakorol az utóbbira. Ugyanez az elv érvényesülne a megyei és a regionális szinten is, jelezve, hogy egy-egy területi szint biztosítja az adott funkciót, és amelyik település fizikailag megjeleníti azt, az a város. Érdemes lenne modellezni azt is, hogy a vonzáskörzetek ilyen meghatározása és a területi szintek reformja következtében megmaradó/létrejelövő városok száma mennyire közelítene a maihoz. Azt hiszem, hogy elég szoros korrelációt mutatna.

Ez nem azt jelenti, hogy gondolatmenetünk dolgvégezetlenül visszajutott a mai magyar városhálózat túlduzzasztottságának problematikájához, hanem azt, hogy ebben a szisztémában indokolható a mai – a település-földrajzosoknak gyakran fejtörést okozó – várostípusok létjogosultsága is. A rendszerint kis lakosság számú, a sűrű települési szövettű zónákban jellemző térszerkezeti típus esetén szinte bizonyos, hogy betölt (mert ha ő

nem, akkor ki?) legalább egy járási funkciót, ráadásul ezt a legkisebb települések közvetlen közelében teszi. Az agglomerációs típusban meg éppen a települések horizontális kapcsolatrendszerének eredményeképp jöhet létre azonos kaliberű helységek közötti feladatmegosztás. A gazdasági-foglalkoztatási, az üdülő-, illetve image-települések⁵ tekintetében pedig elvárható, hogy gazdasági erejüknel fogva összpontosítsanak legalább egy járási szerepkört.

A városi rangú szerepkörök meghatározása, illetve ilyen módon a cím automatikus adományozása (és természetesen visszavétele) kiiktatná az aktuálpolitikai érdekeket. Persze meg lehetne „mutyizni” például azt, hogy egy területi szinten belül a több központi funkciót is megjelenítő város adjon át valamely községnek legalább egyet azért, hogy az is városi címet kapjon. Azonkívül, hogy ennek nincs értelme, még két objektív akadályt is le kellene leküzdeniük az „ügyeskedőknek”. Az egyik adminisztratív és szigorúan gazdasági: meg kellene győzni az adott szint településeinek legalább a felét (tehát nem a Nagy Donátor várost, hiszen nem ő dönt róla), hogy egy már meglévő, racionálisan és hosszabb távon működő intézményt, funkciót célszerűbb felszámolni és egy másik helyre újratelepíteni. Ha ez sikerül is, ott egy másik „fék”, a térszerkezeti szempont. Ha egyre többen a funkciómegosztáshoz mint a várossá nyilvánítás gyakorlatilag egyetlen lehetőségéhez nyúlnak, akkor a térben, az adott területi szinten rendkívüli módon diszpergálják a feladatellátást. Szélsőséges esetben akár az is előfordulhat, hogy minden járási funkciót más-más település töltene be. Ez viszont oda vezethet, hogy a belső kohéziót biztosító intézményrendszer erősen szétszóródik a térben, lakói számára irracionálisan nehezen igénybe vehetővé, sőt egy idő után finanszírozhatatlanná válik. Az ilyen funkcionális-területi szint akár fel is bomolhat, és tagjainak csatlakozniuk – hiszen valahova tartozniuk – kell egy vagy több másik hasonló szinthez. Egy megszilárdult struktúrába viszont nem feltétlenül kell a „hozomány” (funkció), így annak híján az addig saját szintjükön városként működő települések is községekké válnak, az indokolatlanul kandidálók pedig azok maradnak. Nem kardinális szempont, de érinthető a kiüresedett nagyközségi szerepkör. Ezt a címet továbbra is a megye adományozhatná az olyan községnek, amely központi funkciót ugyan nem tölt be, de több kisebb település közös feladatellátási központja (körjegyzőség, óvoda, orvosi rendelő stb.). A nagyközség a városokhoz hasonlóan semmilyen jogi kiváltságot nem élvezne, sőt várossá sem csak ő válhatna, hanem közvetlenül egy község is.

Felmerülhet a kérdés, hogy nem esünk-e át a ló másik oldalára: a rendszer nem okozná-e a városhálózat számszerű megmerevedését, nem jelentene-e átléphetetlen szakadékot a korán ébredők és a későn jövők között? A válasz: nem. Hiszen egyrészt a „semmi-ből” valamilyen ok folytán dinamikus fejlődési pályát leíró település gazdasági erejéből következően egy idő után egyre nagyobb területre fejt ki vonzást az adott szinten belül vagy azon túl. Ennélfogva – ha jelentkeznek ilyen ambíciói – megtelepíthet (akár önerőt is áldozva rá) olyan térségi feladatú intézményt saját területén, amely minden szempontból jobb és alacsonyabb költségű minőséget jelent. Ezt a többi település akceptálhatja

⁵ Az új kisvárostípusaink ismertetésénél a Tóth József és Trócsányi András által a '90-es évek közepén leírt (Tóth-Trócsányi 1996), és ma is jól használható (Trócsányi-Pirisi-Malatyinszki 2007) nevezéktanát alkalmaztam. Közülük az image-típus igényelhet bővebb ismertetést. Ide azok a városaink tartoznak, amelyek nem rendelkeznek klasszikus vonzáskörzettel, de sajátos kulturális vagy turisztikai attrakciójuknak köszönhetően széles körben ismertek (például Herend, Máriapócs, Pannónia, Visegrád).

úgy, hogy ide helyezi át az adott feladatellátást abból a városból, amelyik csak „ül a bábérjain”. A másik, talán életszerűbb példa. Az ország társadalmi-gazdasági fejlődéséből következően előfordulhat, hogy bizonyos funkciók a területi szinteken belül lejjebb csúsznak, és már ott is akkora igény mutatkozik, hogy azokat rentábilisan működtetni lehet. A kritériumrendszert ezekkel bővítve újabb kötelezően ellátandó feladatok jelennének meg. A megszerzésükre egyes, önmagukban erőt érző községek is rástartolhatnak, a többi településnek jobb kondíciókat ígérve megszerezhetik azokat a város elől, és önmaguk is várossá válhatnak. A folyamat tovább is tarthat: a már meglévő intézmények „át-szivárgása” is megtörténhet a gazdaságilag erősebb, immár város rangú településre. Ez innentől kezdve csupán – kőkemény gazdasági és nem aktuálpolitikai – döntések kérdése. Azon – vonzáskörzethez tartozó – önkormányzatoké, amelyek így nyilvánítanak egyszerűen véleményt arról, hogy kit tekintenek ott és akkor városnak.

A települések tehát nem önmagukat definiálják városként, hanem a vonzáskörzetük szemében lehetnek azzá, az urbánus lét minél több elemét számukra minél kisebb távolságra „elhozó”, ily módon egyértelmű központi funkciókkal leírható mintavárosokká. Olyanokká, amelyek a szakmai cél- és eszközrendszer alapján álló, politikai döntéssel is legitimizált progresszív fejlesztéssel jöhetnek létre, állandóan változó gazdasági és társadalmi igények között edződnek, és amelyek nem az urbanizációs folyamat mennyiségi igazolói, hanem minőségét javító és kiterjesztő eszközei. Eszerint bánjunk velük!

IRODALOM

- Beluszky Pál* (2008): Maradékok boltja. Tér és Társadalom 1.
- Bihari Zsuzsa – Bodnár Dénes* (2008): Van-e Magyarországon vidékfejlesztés? A Falu 3.
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt* (2008): A várossá válás reformja. Területi Statisztika 6.
- Kőszegfalvi György* (2008): Agglomerálódó térségnek jól jön a város. Területi Statisztika 4.
- Kulcsár J. László* (2008): Rendhagyó gondolatok a várossá nyilvánításról a megkésett fejlődés kontextusában. Területi Statisztika 5.
- ÖTM (2007): Vitaanyag – A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest
- Tóth József* (2008): Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról. Területi Statisztika 3.
- Tóth József – Trócsányi András* (szerk.) (1996): Összegzés „A magyarországi városhálózat és a városhiányos térségek vizsgálata” c. kutatás témakörében. JPTE TTK ÁTUT, Pécs
- Trócsányi András – Pirisi Gábor – Malatyinszki Szilárd* (2007): A célnál fontosabb a bejárt út – A várossá nyilvánítás gyakorlata Magyarországon. Falu–Város–Régió 3.
- Zsótér Brigitta* (2008): Változások a délkelet-alföldi Mezőhegyes életében várossá nyilvánítását követően. Területi Statisztika 6.

Kulcsszavak: urbanizáció, progresszív városfejlesztés, várossá nyilvánítás, szakmai politika.

Resume

In the past two decades the system of conferment of town title was driven by quantitative aspect. As a result of the process the number of towns in geographical sense (settlements with central functions) and that of settlements which have been given town title significantly alters. According to the author's opinion the most important aim of Hungarian settlement politics is to synchronize these two categories not by taking back the title from towns with insufficient functions, but by treating them as a complex unit with the neighbouring area and developing them to a higher level. The former politics can be called as regressive, while the latter as a progressive one.