

DR. FARAGÓ LÁSZLÓ

A településhálózat és annak alakítása

(A városokról folyó diskurzus folytatása)

A Területi Statisztika jó hagyományt hozott vissza a tudományos közéletbe, a nyilvános szakmai vitát. E folyóirat hasábjain 2008 májusában jelent meg Tóth József vitairata a városokról és a várossá nyilvánításról. E cikke, az abban lévő feltevésekre sokan reagáltak (például Kőszegfalvi György, Csapó Tamás, Kocsis Zsolt, Dövényi Zoltán), és számos olyan cikk is megjelent, amely nem közvetlenül e vitacikk kapcsán született, de tartalmában szorosan kapcsolódott a témához. Ilyenek voltak a kistérségi rendszerről, az agglomerációkról, a nagyvárosokról szóló tanulmányok. A kezdeményezés sikerén felkelkesedve folytatni szeretnénk a vitát, és arra kérjük olvasóinkat, hogy a városokat szélesebb kontextusba helyezve a *településhálózatról és annak alakításáról fejtsék ki véleményüket*. E vitának különös aktualitást ad, hogy a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumban folyik az országos településhálózat-fejlesztési koncepció előkészítése. A koncepció tervezetének első változata különböző fórumokon most kerül szélesebb körben szakmai és politikai vitára.

Fontos lehet, hogy miként értékeljük a mai magyar településhálózatot, de a jövőnk szempontjából legalább olyan fontos, hogy milyen struktúrában kellene működnie, és milyen funkciókat kellene ellátniuk az egyes településeknek, településcsoportoknak. Miként tudjuk együtt kezelni a közpénzek hatékony felhasználásának, a funkciók megfelelő szakmai színvonalon való teljesítésének és a szolidaritásnak, a társadalmi méltányosságnak a követelményeit? Szakmai és szakpolitikai adósságunk a területi és a települési megközelítés integrálása is (Faragó 2007), hiszen a különböző szintű városok, központi helyek egyben kisebb-nagyobb téregységük központjai is.

Településstruktúra

Önmagában nem megítélhető, hogy egy országban sok vagy kevés-e a valódi városok vagy a várossá nyilvánított települések száma. Ez függ többek között a településhálózatban betöltött, illetve betöltendő szerepüktől. A településállomány, a városok népességszám alapján való besorolása is szorosan összefügg az adott ország településhálózatával. A Tóth József által (2008) vitára bocsátott „nevezéktannal” kapcsolatban két kérdést vetnék fel: nem sok-e Magyarország számára a *hatszintű városbesorolás*, és a javasolt népességkategóriák (szintek) összhangban vannak-e a tényleges és az elvárt funkcionális teljesítőképességgel? Azaz, a településhálózatban betöltött vagy javasolt funkcióik alapján valóban lényegi különbség van-e a javasolt kategóriák között?

Jómagam mindig kerültem a l'art pour l'art „számháborúkat”, a cél nélküli klasszifikációkat. De kétségtelen, hogy adott országban, konkrét időben, *meghatározott aspektusokban* megadhatók akár „nagyságrendi” településkategóriák is, amelyekhez valamilyen

funkcióegyüttesek társíthatók. Természetesen a különböző csoportokba kivételként néhány olyan település is besorolható, amely a konkrét kvantitatív mutató alapján nem, de egyéb sajátossága alapján mégis odatartozik, illetve kivehető onnan, ha számszakilag odatartozna, de mégsem annak a kategóriának a szerves része. A hangsúly azon van, hogy *milyen célból* alkotjuk a kategóriákat, soroljuk be az egyes településeket! Ennek a szemléletnek a hiánya futott vakvágányra a várossá nyilvánítások kapcsán! A településhálózat működése szempontjából a települések az ellátott, illetve az ellátandó feladatok/funkciók (közszolgáltatások, gazdasági potenciál) mennyisége és minősége alapján sorolódnak, illetve sorolhatók be a településhierarchia megfelelő szintjeibe.

1. Eddig nem képezte és a jövőben sem képezi vita tárgyát, hogy *Budapest* kiemelkedik a magyar településhálózatból, és önálló kategóriát/szintet alkot (nemzetközi/országos központ).
 2. A különböző országokban különböző népességszámhoz kötik a nagyvárosok meghatározását. Például Ausztriában és Franciaországban 50 000, Németországban 100 000, Lengyelországban és Spanyolországban 200 000, Görögországban pedig 250 000 fő felett beszélnek nagyvárosokról (ESPON 1. 4. 1. 2006). Magyarországon a *nagyvárosi kategória* meghatározásának történetileg vannak állandó és folyamatosan vitatott elemei. Trianon óta nem kétséges, hogy az „öt nagy”, Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs és Győr idetartozik. Ezeket a hatvanas években I. rendű központoknak hívták, majd ezek voltak a kiemelt felsőfokú központok. De a földrajzban találkozhattunk a nagytájközpont elnevezéssel is. Ha a sokak által javasolt 100 000-es népességhatárhoz tartjuk magunkat, akkor Nyíregyházát, Kecskemétet és Székesfehérvárt is az „ötök” mellé kellene sorolnunk. De ezek a települések nem, vagy csak részben töltik be ugyanazt a funkciót, mint az öt tradicionális regionális központ. Funkcióhiányos működésüknek részben oka Budapest és Debrecen közelsége, lépéselőnyben lévő intézményeik dominanciája. Felvethető, hogy a legitim régióbeosztásunknak megfelelően Székesfehérvárt és Veszprémet mint regionális központi funkciókat *együttesen* teljesítő városokat az öt nagyvárossal egy kategóriába soroljuk. E normatív javaslat ellen szól, hogy önálló munkaerő- és (köz)szolgáltatási vonzáskörzettel rendelkeznek, önálló életet élnek, és Székesfehérvárnak inkább Budapesttel, míg Veszprémnek sok tekintetben inkább északi és nyugati irányba vannak külső kapcsolatai.
 3. Sokan nem szigorúan a nagyságrendet tekintik kategóriaképző tényezőnek, hanem a közigazgatási beosztást, szerepkört nagyobb súllyal veszik figyelembe, így a nagyvárosok közé sorolják a megyeszékhelyeket és megyei jogú városokat is. Szerintem ezek a 30 000 főnél nagyobb, de nem az előző kategóriába tartozó városok önálló kategóriát alkotnak, és a *településhálózatban mezoszintű funkciót* töltenek be. Ezek több kistérség, gyakran „megyényi terület” lakosságát látják el közép- és felsőfokú szolgáltatásokkal.
 4. Településhálózati szerepkörüket vizsgálva – néhány kivételt jelentő kisebb várostól eltekintve – a legalább 10 000 fős kisvárosok képesek megfelelő szakmai színvonalon ellátni térségüket alapfokú szolgáltatással.
- (+1) A 10 000 főnél kisebb városok többsége csak néhány funkció tekintetében és csak néhány falura kiterjedően képes központi szolgáltatásokat nyújtani, gazda-

sági integráló erőként hatni, így legfeljebb mikrotérségek *részleges* központja lehet. Ezeket a városokat tekinthetjük önálló városkategóriának, de csak részlegesen, egy-két funkció tekintetében téralkotók, néhány falura kiterjedően „központi helyek”, így nem egyértelműen térségi központok, és nem feltétlenül területi szintképzők.

Strukturális és funkcionális hiányok a magyar településhálózatban

Településhálózatunk értékelhető önmagában, de a magyar városhálózat egyre inkább a nemzetközi munkamegosztásba integrálódik, így ebben az összefüggésben is vizsgálnunk kell.

A várossá nyilvánítás körül folyó vitából nem derült ki egyértelműen, hogy az erős városodás ellenére strukturális és funkcionális hiányok vannak a városhierarchiában. Ma már nincsenek városhiányos térségek, de *minden szinten* gondok vannak a feladatellátással, és ez alól a magasabb szintek sem kivételek. Az „alig városokból” egyre több van, míg Budapest csak a negyedik szinten helyezkedik el az európai városrangsorban (ESPON-kutatás¹ szerint csak „potenciális MEGA”). Budapest nem a „világválogatottban”, még csak nem is Európa élvonalában „játszik”, és egyre nehezebben tartja pozícióit a fejlődő közép-európai fővárosok között is. A városhierarchia ötödik szintjén lévő gyenge MEGA-khoz tartozó (ilyen például Krakkó, Temesvár) város nincs is Magyarországon, és a hivatalosan nem létező regionális központjaink közül is csak négy (Debrecen, Szeged, Miskolc és Győr) tudja ellátni az elvárt – európai szintről még látható – nemzeti, nemzetközi funkciókat. Az elmúlt közel évszázados gyakorlatnak megfelelően ma sem segítik, sőt sokan ellene vannak annak, hogy a magyar vertikális városhierarchia önálló második szintjén megerősítse pozícióját néhány (5–7–9?) nagyváros. Ennek megfelelően – mint Magyarországon egyéb területeken is – a lefelé nivellálódás az uralkodó tendencia! A hiányzó városkategória („gyenge MEGA”) mennyiségileg nem pótolható, de e városkategória funkcióit valakinek el kell látni. Ez indokolt esetben szolgálhatja a monocentrikusság fenntartását, Budapest hegemoniáját, de több esetben decentralizációt is jelenthetne. Policentrikus fejlesztés eredményeként a nagyvárosi térségek, a regionális központok néhány funkció teljesítésében – a kissé elcsépelet és lejáratott terminológiával élve – ellenpólusok is lehetnének. Ha nem támogatjuk nagyvárosaink kiemelt fejlesztését, és egy szinttel csökkentjük a vertikális struktúrát, akkor az hatással van, hatással lehet a magyar térszerkezetre is, erősen megkérdőjelezi a NUTS 2-es régiók létét. Mintegy két tucat város lát el hasonló funkciókat több kistérségre, és az országos jelentőségű feladatok teljesítése kizárólag Budapesten fog történni a jövőben is. Ezzel teret engedünk a határaink túloldalán lévő nagyvárosoknak (például Pozsonynak, Kassának, Nagyváradnak, Temesvárnak), hogy regionális vonzáskörzeteiket egyre jobban kiterjesszék a magyar területekre is, és nagyvárosaink potenciális nagyterületi vonzáskörzetei tovább zsu-gorodjanak. (Ilyen, számunkra nem kívánatos módon áll be az egyensúly a településhálózati szerepkör és térségi hatás között.)

¹ Az EU által támogatott ESPON 1. 1. 1. (2005) kutatás számos mutató alapján rangsorolta az európai funkcionális városi térségeket. Londont és Párizst „világvárosnak” értékelte, majd négy szintre sorolta a MEGA-kat (Metropolitan European Growth Area).

Településhálózat-fejlesztési koncepció

A településhálózat olyan rendszer, amelyben az egyes települések és azok csoportjai (például településtípusok, településkategóriák) *munkamegosztás alapján együttműködnek*. A funkciómegosztás, a méretgazdaságosság, a rendszerben betöltött szerep stb. alapján *hierarchikus/vertikális és mellérendelt* kapcsolatok is vannak. A hierarchia nem statikus, de a tapasztalatok szerint történetileg csak lassan változik, még akkor is, ha a gazdasági folyamatok felgyorsultak, hektikusan változnak.

Településhálózat-fejlesztési koncepció Magyarországon utoljára 1971-ben készült, amit könyvtárnyi szakirodalom bírált a következő évtizedekben. A legnagyobb kritikát a hierarchikus besorolás váltotta ki, mert *ráépült a közszolgáltatások fejlesztése, finanszírozása*. E gyakorlat igazi nyertesei azok a települések voltak, amelyeknek a településhálózatban be kellett volna tölteni különböző központi szerepköröket, de megfelelő intézmények/források hiányában erre csak „részlegesen” voltak képesek. Tény, hogy a népesebb és több funkciót ellátó, a hierarchiában magasabbra sorolt településekre (esetenként akár egy főre vetítve is) több forrás jutott, mint a kisebb, alacsonyabb szintű feladatokat ellátókra, de a központokba települt „felső- és középfokú” intézményeknek nemcsak a saját városi népességüket kellett ellátni, hanem a különböző szintű vonzáskörzetükét: a régióét, a megyéét, a középfokú körzetét is.

Az 1971-es koncepciót, az abban foglalt elvek egy részét – véleményem szerint – rehabilitálni kell. Nem minden településközi kapcsolat építhető a népszerű elvre: egyenrangú partnerek önkéntes, egyszintű hálózatosodására. A szakma számára a települési hierarchia szinte axióma, míg a közbeszédben erről „bölcse” hallgatnak, sőt utópikus ideákat szőnek az egyenlő települések horizontális kapcsolatairól. Ha a jelenlegi helyzetből indulunk ki, az adottságokra és a helyi kezdeményezésekre építünk, akkor is számolnunk kell azzal, hogy a települések nagyságrendje, teljesítőképessége stb. nagyon különböző. Nem üres papíron, lakatlan területen kezdjük meg a tervezést, a fejlesztést, nem tetszőleges hálózatot, struktúrát alakítunk ki, hanem figyelembe kell venni a status quot. Természetesen vannak funkciók, feladatok, amelyek dekoncentrálhatók vagy decentralizálhatók, amelyek teljesítése megosztható, és több alsóbb szintű központba delegálható. Magától értetődő, hogy a közszolgáltatások nem telepíthetők minden háztartáshoz, de a ritkábban és a népesség kisebb része által igénybe vettek még csak minden városba sem. Kérdés, hogy a magasabb szintű intézményeket minél szélesebb körben terítsük szét, vagy a koncentrált telepítés előnyeit használjuk ki?

A területi, településhálózati kérdésekkel foglalkozó szakmai közösségnek tudnia kell ajánlani egy olyan területi struktúrát, modellt, amelyben a különböző ágazatok megszervezhetik az állami feladatok ellátását. Szükség lenne arra, hogy egy nyilvánosan vitatható, szakmailag és politikailag is legitimált explicit térstruktúra mentén történjen az állami feladatok telepítése és teljesítése. Az egyéb kapcsolatok, kooperációk természetesen más elvek alapján másként is strukturálódhatnak.

Az NFGM területfejlesztési szakállamtitkárságának megbízásából az MTA RKK-ban és a VÁTI-ban megkezdődött egy új településhálózat-fejlesztés koncepcionális megalkotása. Két dokumentum készült el: „A magyar településhálózat helyzete és jövője” és a „Településhálózat-fejlesztési koncepció” első munkanyaga. Ez utóbbit azzal a még el nem fogadott ajánlással bocsátották útjára a szakemberek, hogy nem lenne célszerű önál-

ló határozatban elfogadtatni a parlamenttel, hanem be kellene építeni az Országos területfejlesztési koncepcióba a soron következő módosításkor.

A megkezdett munka alappillérei és egyben vitakérdései többek között a következők:

- Törekedni kell a hatékonyság (versenyképesség, koncentráció), a méltányosság (szolidaritás, területi kohézió) és a fenntarthatóság elveinek összeegyeztetésére, egyidejű érvényesítésére.
- Funkcionális megközelítés: a településhálózat egyes elemei a rendszerben betöltött funkcióik alapján értékelhetők és fejlesztendők.
- Mi legyen a funkcionális alapegység? A települések (az ott lévő hiányosságok) jelentős része önmagában nem megítélhető, és nem képes a kívánt funkciók teljesítésére. Ezért kiinduló vizsgálati alapegységnek nem a településeket, hanem a kistérségeket, a munkaerő-vonzáskörzeteket kell tekinteni, amelyeket az uniós értelmezés szerinti funkcionális városi térségekké (FVT) kell továbbfejleszteni. Az FVT magába foglalja a várost mint térszervező, munkaerő-piaci és szolgáltatóközpontot és az általa integrált térséget (lehet két vagy több központ is). A város és környéke együttesen sorolható be a vidékies (rurális) és a városias (urbánus) kategóriákba is.
- A településhálózat-fejlesztés egyaránt építsen a vertikális (hierarchia) és horizontális együttműködésre. A struktúrában, a településrendszerben elfoglalt helyet meghatározza a nagyságrend, az ellátott funkciók komplexitása, a gazdasági erő és a földrajzi, a hálózatban elfoglalt helyzet.

Mindezeket a követelményeket egy nemzetközileg versenyképes *policentrikus város-hálózat* kialakítása és működtetése tudja kielégíteni. A közszolgáltatások hatékony és méltányos területi szerkezetben történő fejlesztése megköveteli, hogy a központi funkciók városokba történő telepítésével párhuzamosan biztosítsák azok *elérhetőségét és a hozzáférést*, a közlekedést és az IKT²-szektort pedig kiemelten fejlesszék; új típusú, kiengesúlyozott város-vidék viszonyt alakítsanak ki.

A funkcionális városi térségeket 4+1 szintbe sorolja a jelenlegi javaslat. Az elnevezések az ESPON-kutatások kapcsán az EU-ban egyre inkább terjedő terminológiával vannak összhangban. A javaslatban a következő funkcionális városi térségek besorolásával találkozhatunk:

1. Budapesti metropolisztérség
2. Nemzeti (perspektivikusan nemzetközi) jelentőségű funkcionális nagyvárosi térség, a regionális központok körzetei, amelyek részben agglomerálódó területek
3. Regionális jelentőségű (több kistérségre kiterjedő hatású) funkcionális nagy- és középvárosi térségek (megyei jogú városok, megyeszékhelyek, gazdaságfejlesztési pólusok és térségeik, speciális településegységek)³
4. Térségi szerepkört betöltő funkcionális kisvárosi térségek⁴

² Információs és kommunikációs technológia.

³ Ezek az FVT-k általában 30 000 főnél nagyobb központtal és legalább 50 000-es népességgel rendelkeznek.

⁴ Ezek általában legalább 10 000 fős központtal és 15 000 fős össznépességgel rendelkező FVT-k. Megvizsgálandó, hogy ezen belül milyen térségtípusokat kell kialakítani. A rurális és az urbánus, illetve az aprófalvas és a mezővárosi központú térségek megkülönböztetése kínálkozik.

- A funkcionális városi térségeken belül két belső funkcionális részegység lehetséges.
- *Funkcionális kistérség.* Azok a jelenlegi kistérségek, amelyek nem képesek gazdaságilag integrálni szűkebb térségüket, esetleg saját lakosságuk jelentős része is máshová ingázik, nem alkotnak önálló FVT-t, hanem nagyobb egységekbe integrálódnak. Ezek java részben az első és a második kategóriájú FVT-k esetében fordulnak elő.
 - *Funkcionális mikrotérség.* Azok a (ceremoniális) kisvárosok, amelyek nem önálló térségi központok, de *néhány funkció* esetében néhány falu lakossága számára ellátnak feladatokat (például általános iskola), a vonzott településekkel együtt funkcionális mikrotérségeknek (mikrokörzeteknek) tekinthetők. Az ellátott funkciók tekintetében a kistérségek központjaival munkamegosztásban végzik a szóban forgó feladatot. (Ha ezek a kisvárosok önállóan látják el a komplex alapfunkciókat a szűkebb térségük számára, és a településhálózatban betöltött szerepük azt indokolja, akkor kezdeményezni kell, hogy legyenek önálló térségi szerepkört betöltő funkcionális kisvárosi térségek.)

Egy ilyen struktúra működtetése feltételezi, hogy a települési/FVT-hierarchiának megfelelően történik a feladatok és hatáskörök telepítése, és a körzeti ellátási felelősségek megállapítása. Az FVT-k kezdetben a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe tagolódnak, hozzájárulhatnak a jelenleg is formálódó „kistérségi” szint továbbfejlesztéséhez.

Természetesen a településhálózat-fejlesztés, annak koncepciója nem alternatívája az Országos területfejlesztési koncepciónak, hanem annak része/metszete. Nem feladata, így nem ad választ a rurális területek, a falvak, a tanyák minden problémájára, nem helyettesíti a vidékfejlesztési politikát, bár én elfogadom az ESDP⁵ megállapítását, miszerint a városok fejlesztése az egyik leghatékonyabb vidékfejlesztés is. Országos szinten elsősorban az állami közfeladatok ellátásához kellene olyan térstruktúrát adni, amely elősegíti a városok és környékük új típusú gazdasági integrálódását is.

Gondolom, számos kérdés felkeltette a vitakedvet! Egyáltalán: településhálózat-fejlesztésről van-e szó, ha alapegységnek a funkcionális városi térségeket tekintjük (vagy valami hasonló tércategóriát)? Kell-e a „hagyományos hierarchia” és a szintjeihez rendelt feladatmegosztás? Hány szint/kategória van, és kellene-e ezek a jövőben? Konkrétan mely települések (FVT-k) tartoznak az egyes kategóriákba? Milyen alternatív térstruktúra-alakítási elvek vannak, amelyek megalapozhatják a közösségi feladatellátás telepítését?

IRODALOM

- Beluszky Pál* (1999): Magyarország településföldrajza. Általános rész. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt* (2008): A várossá válás reformja. Területi Statisztika, 6.
- ESPO (2005): 1. 1. 1. Potentials for policentric development in Europe. Final report. NORDREGIO
- ESPO (2006): 1. 4. 1. The Role of Small and Medium Size Towns. SMESTO. Final Report. Luxembourg
- Faragó László* (2006): A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és Társadalom, 20: 2.
- Faragó László* (2007): Térstruktúra: térideák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben. Tér és Társadalom, 20: 4.
- Faragó László* (2008): A funkcionális városi térségekre alapozott településhálózat-fejlesztés normatív koncepciója. Falu–Város–Régió, 2008: 3.

⁵ European Spatial Development Perspective 1999, Potsdam.

- Gazsó István – Kovács Róbert et al. (2008/a):* A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából, I. Területi Statisztika, 5.
- Gazsó István – Kovács Róbert et al. (2008b):* A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából, II. Területi Statisztika, 6.
- Tóth József (2008):* Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról. Területi Statisztika, 3.

Kulcsszavak: településhálózat, térszerkezet, városkategóriák, funkcionális városi térségek, településhierarchia, településhálózat-fejlesztési koncepció.

Resume

State development policy and the assignment of public services should be based on an explicit and legitimate spatial structure. Based on our experiences in ESPON researches we advise that functional urban areas (FUAs) should be the basic units of this structure in Hungary. According to our investigations the number of FUAs is by far lower than the number of cities therefore not all cities have independent functional areas. In Hungary FUAs are organized into a four-level structure. The metropolitan area of Budapest should be developed to be eligible to step one grade higher from Level 3 Metropolitan European Growth Areas category. There is a debate going on whether the five biggest urban areas or all the regional centres or cities with at least one hundred thousand inhabitants should be members of transnational/national FUAs (Level 2). The membership of regional/local FUAs (Level 3) consists mostly of county seats and other bigger cities excluded from the previous category. We proposed FUAs with urban centres having at least 10 000 inhabitants to be members of Level 4 FUAs. We advise that the assignment of tasks and authority scopes should follow this pattern and structure.