

ELMÉLET–MÓDSZERTAN

DR. CSAPÓ TAMÁS – DR. KOCSIS ZSOLT

A várossá válás reformja

Cikkünk hozzászólás a Tóth József által indított vitához (Tóth 2008, Kőszegfalvi 2008). Részben a várossá válásban „tettesként”, részben az ország településhálózatát, térszerkezetét kutatóként mi is konfrontálódunk a kérdéssel, valamint a IV. Településföldrajzi Konferencia szervezőiként is tapasztaltuk az érdeklődést az új városok, a várossá válás iránt (Csapó – Kocsis 2008).

A várossá válás magyar szabályozását át kell alakítani. Az európai országok között átlagosnak mondható mind a városok, mind a városlakók aránya, nem kell „magyarázkodnunk”, ebből a szempontból nincs szükség további városokra (1. ábra).

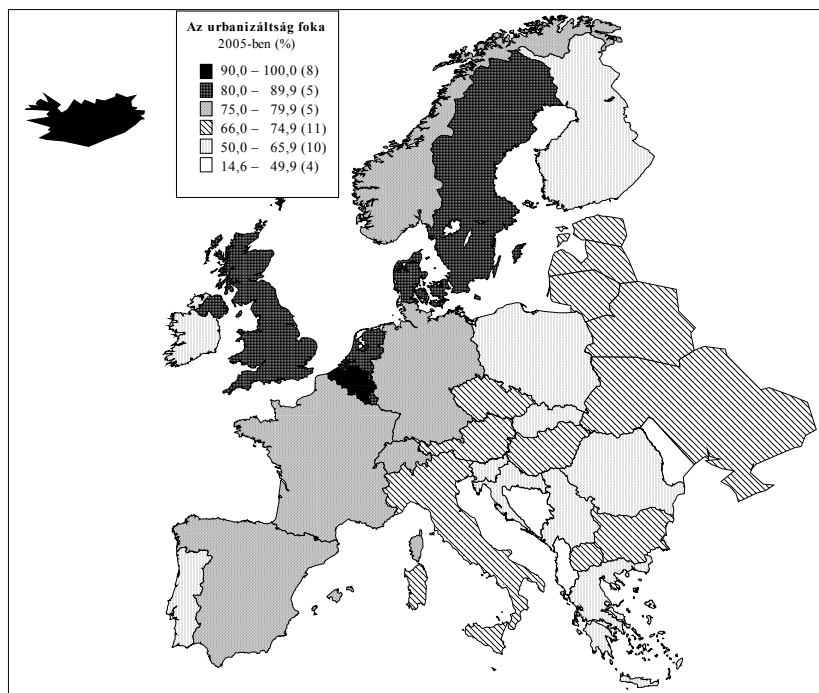
Az 1990-es önkormányzati törvény adta lehetőséggel élve sok nagyközség kivívta, megszerezte magának a városi címet, ezért nyugodtan kijelenthetjük, hogy *nincs városhiányos térség* az országban. Ez persze egyáltalán nem igaz, mert: 1. Van olyan statisztikai kistérség, amelyeknek nincs városi központja, de őszintén szólva, nem Aba várossá avatásában, hanem a kistérségi határok ésszerűbb alakításában látjuk a megoldást, ráadásul a statisztikai kistérség egyelőre valóban nem sokkal több funkcióval bír, mint ami nevéből következik, de erre később visszatérünk. 2. Óriszentpéter, Pálháza, vagy a már „veteránnak” számító Pétervására városként sem tudja jobban ellátni térségét, és még sorolhatnánk azokat a kisebb-nagyobb foltokat, amelyek valóban városhiányosként rajzolódnak ki az ország térképén (Ilyen Zala megye „közepe”, aztán a nyugat-dunántúli „T” – Győr-Moson-Sopron, Vas és Veszprém megyék területének találkozásánál. Ugyanakkor már az 1989-es nagy várássá avatási roham idején is voltak olyan új városok, amelyek városi szomszédokkal bírtak, azaz térségi szerepkörük erősen megkérdőjelezhető. (Hajdúdorog és Nádudvar négy-négy, Gyomaendrőd három, Sajószentpéter kettő városi rangú szomszédokkal rendelkezett.)

Összefoglalva a fentieket: vannak városok, amelyek rendelkeznek térségi szerepkörökkel, vannak, amelyek nem; vannak városok, amelyek infrastrukturális ellátottsága valóban városias, vannak, amelyeknek nem; vannak városok, ahol pontosan lehet tudni, hogy miért volt szükség a cím adományozására, vannak, ahol nem (persze, ilyenkor „magasabb szempontok” érvényesültek).

A *városi cím devalválódása* már a 80-as években is megfigyelhető volt, napjainkra azonban végképp azt látni, hogy a várossá avatás szimbolikus jelentőségű: nem járnak vele olyan előnyök, mint a hetvenes évekig (vagy mint a középkorban), legfőbb funkciója egy település (vezetése és lakosai) munkájának, fejlődésének elismerése, tulajdonképpen önjutalmazás.

Ha elfogadjuk, hogy a cím kiüresedett, akkor megszerzésének szabályozása felesleges, ha azt akarjuk, hogy rangot is kifejezzon, akkor viszont újra kell gondolni a cím megszerzésének feltételeit, menetét.

1. ábra

Az urbanizáltság foka Európa országaiban

Forrás: ENSZ 2006.

Az európai országok tapasztalatai mellett (Kocsis 2008) saját „vízióink” is szerepel, hiszen egyrészt nem biztos, hogy egy az egyben átvehető példákat találunk „odaát”, másrészt véleményünk szerint az önkormányzati rendszer helyi és térségi szintű (azaz majdnem teljes) reformja nélkül a városi címmel nem érdemes foglalkozni.

Tekintettel a belpolitikai helyzetre (sok kérdés kétharmados szabályozásának nehézsége), a változtatásokat több körbe, illetve időtávba osztottuk be.

Szinte azonnal megoldható problémák

A cím odaítélésének szigorítása

Nagyon sok országban vannak kis népességű törpevárosok, de ezek szinte kivétel nélkül a történelem során szerezték címüket, a legtöbbször kuriózumnak, turistacsalogatónak számítanak, darab- és lélekszámuk alapján is marginálisnak nevezhetők. Magyarországon ugyanakkor jelentős a városokon belül a külső szemlélő (külföldi vagy csak nem lokálpatrióta) számára első ránézésre egyáltalán *nem városias városok* száma, aránya. Itt egyrészt a településképre kell gondolni, hiszen például Óriszentpéter a sajátos településszerkezete miatt még „hagyományos” falunak sem mindig nevezhető (bár a

„szeresség” az Őrség más településein sokkal feltűnőbb), de mondhatnánk ezt Mária-pócsra is: nagybacska falu nagy templommal és városi ranggal (itt most szándékosan használtuk a cím helyett a rang szót). Azaz az új belépők rendszerint lefelé húzták az átlagnépességet és -városiasságot, kivételek általában az agglomerációs települések, ott meg a központi szerepkör hiányzik gyakran...

A *szigorítással* újból rangot lehetne adni a városi címnek, bár úgy tűnik, a pályázókat nemigen zavarja, hogy semmit sem kapnak. Igen, „régén” egy településfejlődési (és persze, lobbizási) folyamat betetőzése, elismerése volt a várossá avatás, járási, megyei és országos elvtársakkal, majd jutalomként néhány beruházás, intézmény „fentről”... Ma inkább csak remény, lehetőség, éppen ezért *szükséges lenne a városfogalom rétegezésére*, hogy az „igazi” városokra ne vessenek árnyékot az „alig” városok. A portugál példa szimpatikus, ahol adott népességszámmal, illetve a felsorolt intézmények, funkciók legalább felével kell rendelkeznie a városi címre pályázóknak (Kocsis 2008).

A városi címek többszintűsége

Több országban (például Skandináviában) nincs hivatalos városi cím, de ahol van, ott is megfigyelhető, hogy egy alacsonyabb, könnyebben (esetleg automatikusan) megszerezhető cím mellett találunk egy „komolyabbat” is, amelyikhez jelentős térségi szerepkörök, közigazgatási, gazdasági stb. funkciók kötődnek. Nálunk ez a megyei jogú város, ami azonban nem igazán értelmes. Korábban a 100 000 főnél népesebb városok élveztek bizonyos fokú kiemelt szerepet (nem tévesztendő össze az OTK „kiemelt felsőfokú központ” kategóriájával, bár attól nem is választható el), 1990 után azonban minden 50 000 feletti város, majd a küszöböt átlépni nem tudó Salgótarján és Szekszárd is megkapta, legutóbb pedig Érd. A szabályozás nem jó, hiszen ha csak a népesség (és a megyeszékhelyi szerepkör) számít, akkor Érdnek már sokkal korábban járt volna, holott térségi szerepkörök alapján még a városi címe is megkérdőjelezhető (ezt nem gondoltuk komolyan), hiszen például az illetékes bírósága Budaörsön van. Ugyanakkor Hódmezővásárhelytől vissza kellett volna venni, hiszen évekkel ezelőtt az 50 000-es küszöb alá csúszott. Ráadásul Vác, Cegléd, Ózd, Baja (különösen ez utóbbi) méltán mondhatja, hogy az a pár ezer lakos miért számít, hiszen amolyan társmegyeszékhelyként működnek sok tekintetben. Míg Debrecen megyei jogú város, addig Nógrád megye lassacskán „városi jogú megyévé” fogy!

A cím két- (vagy több) szintűvé tétele történhetne a megyei jogú városok lélekszámának felemelésével (jobb híján a 100 000 fős küszöböt javasoljuk), de ekkor egy kategóriába kerülne a majdnem 80 000-es Szombathely és az alig másfél ezres Óriszentpéter. Ezért vagy három szintre lenne szükség, vagy a megyei jogú városok megszüntetésére. (Akkor helyette legyen járásjogú, de egyelőre nincsenek közigazgatási járások sem.) Tekintettel egyes városok *történelmi hagyományaira*, a 100 000 feletti városok *megőrizhetnék* megyei jogú státusukat, a legkisebbekre pedig ki kellene találni egy nem sértő (kisváros, törpeváros – talán nem a legjobbak) megnevezést, ami szintén a történelmi hagyományokra hivatkozva lehetne a *mezőváros*.

A mezővárosi cím adományozása lehetne regionális (egyelőre persze nem, hiszen nincsenek közigazgatási régióink) vagy megyei jogkör, a nagyközséghez hasonlóan (ami így majdnem feleslegessé válna, egyetlen funkciója annak jelölése maradna, hogy a cím

megszerzése előtt vagy után áll-e a település). A feljebb lépésnél viszont szigorúbb feltételek szükségesek (infrastrukturális, intézményi ellátottság, térségi szerepkörök, városi hagyományok stb. – lásd Portugália).

Az alsó két kategóriánál lehetne egy *automatizmust* alkalmazni: például ha az előző népszámlálás óta a népesség minden évben meghaladta vagy éppen „alulmúlta” a küszöbértéket (definiálva a minimumot, illetve azt is, ami felett már automatikusan jár/nem jár a cím), akkor minden további nélkül feljebb léphet a település, vagy elveszítheti városi címét. (Például 15 000 fő felett járjon a városi cím, 5000 alatt csak a mezővárosi, de mezőváros is csak 1000–2000 főtől lehessen település.) Tudjuk, ez utóbbi nem megy, hiszen szerzett jogot nem lehet visszavenni, de úgy véljük, hogy e nélkül a rendszer nem működne megfelelően. Gondoljunk arra, hogy a Monarchiában a közigazgatás modernizálása során számos szabad királyi város mezővárossá süllyedt, hiszen nemcsak a feltételek fennállását nézték, hanem azt is, hogy az adott város folyamatosan el tudja-e látni a címmel járó feladatokat. Ez azonban átvezet bennünket a nehezebben reformálható területre, hiszen itt már a helyi önkormányzatok és az állam feladatmegosztása, feladatvállalása jelenik meg újraszabályozandó problémaként. (Vasvár a cím megszerzése után megyei kezelésbe adta középiskoláját, holott az igen nagy súllyal esett latba a cím adományozásánál. Ausztriában sem mindegy, hogy önkormányzati vagy szövetségi gimnázium működik-e egy településen. A szövetség gyakran telepít olyan településekbe intézményeket, amelyek saját erőből nem lennének képesek azt fenntartani, ugyanakkor a térség ellátásához szükség lenne például a középiskolára.)

Középtávon megvalósítható elképzelések

Szükséges lenne az európai gyakorlathoz hasonlóan a település, a falu, a község és a város fogalmát közigazgatásilag is „rendbe tenni”. (Persze, Európában nincs egységes gyakorlat, az országok többségében a település mégis inkább földrajzi, a község pedig kifejezetten közigazgatási kategória, a helyi önkormányzatok hivatalai pedig általában nem település-, hanem községszinten települtek, a korábbi közös tanácsokhoz hasonlíthatóan.) Úgy látjuk, erre sem politikai akarat, sem bátorság nincs, de nyilvánvaló, hogy a jelenlegi széttagolt önkormányzati rendszer a forrásokat nem tudja megfelelően felhasználni. Vannak ugyan próbálkozások az önkéntes társulásokra, de ezeknek intézményfenntartó szerepe van, a települések önállóságát, így a helyi önkormányzatok számát nem befolyásolják. Nyilvánvaló, hogy az OTK erőszakos körzetesítési és település-összevonási gyakorlata nem volt fenntartható, de az is nyilvánvaló, hogy tucatnyi 100 fő alatti és kb. ezer 1000 főnél kisebb lélekszámú „önkormányzat” nem képes olyan szintű hivatali szolgáltatást, infrastrukturális és intézményi ellátást biztosítani, mint a nagyobbak. Dánia példája talán kicsit túlzó, hiszen a fél Magyarországnyi népesség 98 „községben” él, de nálunk az új önkormányzati rendszer annyira elaprózott helyzetet teremtett, hogy az önkormányzatok közel egyharmada úgynevezett „önhiki”¹ forráshiányos. Lehet szidni a mindenkori kormányokat, de inkább be kellene látni, hogy pazarló, improduktív, életképtelen a jelenlegi rendszer. A települések összevonására nincs szükség, Lengyelországban például a község a helyi közigazgatás alapja, de az anyakönyvi iratokban mégis a lakó-

¹ Önhibáján kívül.

hely, a település szerepel. Nálunk csak azok születhetnek „szülőfalujukban”, akikhez nem ért ki időben a mentő. Nem biztos, hogy elsődleges szempont, de a kötődés talán már ezzel elkezdődik.

A települések tehát társulhatnak a helyi önkormányzati (községi) feladatok ellátására, végső soron arra is, hogy városi címet szerezzenek. Fertőd várossá válása idején furcsán néztek ránk, mikor azt vetettük fel, hogy a falu várossá avatása helyett egy társulást tegyenek várossá. Hiszen Fertőd a középiskolájának, a kastélynak és még néhány gazdasági egység miatt beingázási, azaz térségi szerepköreinek köszönhetette a címet, ami majdnem annyira járt volna a közlekedési, forgalmi csomópont Fertőszentmiklósnak is, a Fertőddel majdnem összenőtt nagyközségnek (azóta városnak), illetve Fertőszéplaknak is, amelyik tényleg összenőtt Fertőddel. Fertőd tulajdonképpen Sarród területéből alakult, a kastély cselédsoraként, ezért a sarródiak is „csúnyán néznek rájuk”. A felsorolt települések mellett még Agyagosszergény, Fertőendréd, Petőháza érdemel említést. A falvak lakott belterületei szinte összeérnek, hiszen a Fertő terepviszonyai miatt történelmileg csak itt, az árvíz-, belvízmentes térszínen lehetett megtelepedni. Az összefogás eredményeként lehetne egy „Fertőújvár” nevű kb. tízezres „község”, most pedig Fertőd mellett (és természetesen kicsit ellenében is) Fertőszentmiklós is város. Legalább annyira megérdemli, mint a szomszédvár, de kisebb az „öröm”, mert már van egy város a térségben.

A *társulással* tehát nagyobb népességű városok lennének „elérhető”, ami egyszerre enyhíthetne a hatékonysági és a pénzügyi deficiten, illetve tompítaná a túlságosan kicsi, megkérdőjelezhető városok okozta feszültséget. Tudjuk, hogy erre semmi esély, mint ahogy Európában sem ment simán, illetve újabban lelassulni, visszafordulni látszik a folyamat, de ezen a helyen talán megengedhetjük magunknak. „Dixi et salvavi animam meam.”²

Az ismeretlen távoli jövő homályába vesző elképzelések

Tulajdonképpen nem lehetetlen, hogy néhány éven belül mégis megtörténjen az, vagy valami hasonló ahhoz, ami itt következik, de ehhez egy olyan politikai oldal kétharmados többsége kell, amelyik ezt meg akarja valósítani. Konszenzusos megoldást elképzelhetetlennek tartunk, bár egyébként sem látunk semmi esélyt, hogy az alkotmány módosítását szükségessé tévő terveink megvalósuljanak, de ne legyen igazunk... Ennek lényege röviden az, hogy a régiók mellett (szerintünk azok előtt, mert fontosabb) a kistérségek is közigazgatási funkciót kapjanak. Természetesen nem a jelenlegi KSH-kistérségek határai-
 ival és főleg nem kistérségként, hanem „járásként” definiálva a megyei és/vagy regionális szint és a helyi (települési, illetve „községi” – lásd feljebb) szint közötti középszintet. A *járásokhoz* lehetne rendelni a középfokú ellátás feladatait (hadd ne kelljen most részletezni, hogy mit értünk ezen), járásonként egy vagy néhány városba telepítve az azokat hordozó intézményeket. A nagyobb városok, amelyek önállóan is képesek járási feladatok (középiskolák, kórház, okmányiroda, földhivatal, ügyészség, bíróság, rendőrkapitányság – természetesen(?) önkormányzati rendőrséggel stb.) ellátására, kb. 20–25–30 ezer lakostól *járási jogúak* lehetnének. München 1,3 millió lakossal is „csak” járási jogú város, de a 100 000 felettiek lehetnek megyei jogúak is, részletkérdés. A járás adomá-

2 A latin mondás jelentése: „Elmondtam, és ezzel megnyugtattam a lelkiismeretemet”.

nyozhatja mezővárosi címet nagyközségeinek – nem véletlen a játék a szavakkal, azaz egy háromszintű városrendszer jöhetne létre, ahol a különböző címeket (és akár rangot, jogokat is) birtokló városok között nem lehetnének olyan kirívó eltérések, aránytalanságok, mint most.

Természetesen a helyi önkormányzatok (falu vagy város, falusi vagy városi község) életképességéhez nem elegendő az összevonás, egyesülés vagy társulás, hanem az állami adó- és illetékbevételek, illetve a helyben kivethető adók rendszerét is át kellene alakítani. Itt most csak az szja helyben maradó részének nagyságára, a helyi iparüzési adó és az ingatlanok után különböző jogcímen kivethető adók kérdésére utalunk, amelyek a legfontosabb bevételi tételei lehetnek egy önkormányzatnak. Az szja megnövelt helyi aránya motiváló tényező lehetne a zöldterületeket elpazarló szuburbanizáció kordában tartására. Korábban a városok „lenyelték” a szomszédos falvakat, hogy kiosztható építési telkekhez jussanak, ma a bevételek egy részét elveszítik azáltal, hogy a szomszédban fizet adót a kiköltöző. Biztosan ott is szükség van rá, de a központi városban hatékonyabban használható fel az amúgy is ott igénybe vett szolgáltatások működtetésére. A többi említett adó nem, adófajta pedig a települések versenyében fontos, hiszen a befektetők vagy a betelepülők számára lehet kedvet csinálni, de a kétszázalékos volumenű helyi iparüzési adóval nem igazán lehet kedvezményeket nyújtani a kisebb árbevételű vállalkozások számára. Ez a kérdés azonban már nemcsak kompetenciánkat, hanem érdeklődési területünk határait is túllépi.

IRODALOM

Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (szerk.): Nagyközségek, kisvárosok a térben. Savaria University Press, Szombathely, 2008

ENSZ (2006): World Urbanization Prospects. The 2005 Revision. http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005WUPHighlights_Final_Report.pdf

Kocsis Zsolt: Várossá válás Európában. Területi Statisztika, 2008/6

Kőszegfalvi György: Agglomerálódó térségnek jól jön az új város. Területi Statisztika, 2008/4

Tóth József: Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról. Területi Statisztika, 2008/3

Kulcsszavak: várossá nyilvánítás, városodás, városiasodás, urbanizáció, mezőváros, járás.

Resume

The Hungarian practice of awarding settlements the right of town is not working properly. On the one hand, the criteria are not serious enough, and on the other hand, the title does not provide towns with rights and does not obligate them to play new, spatial roles. Furthermore, the concept “spatial role” promotes villages to towns, but they are not suitable to serve their neighbourhood as towns.

Among our suggestions some are considered easy to do, while others can be seen as utopia due to the Hungarian state of the legal system. It would be easy to ensure a legal basis for a finer stratification of the town rank. The present category of “city with county rank” is hard to defend from several aspects, so we suggest raising the population threshold. The smallest or weakest towns could have the traditional, therefore not pejorative rank of market towns. It is worth discussing if an upward and downward automatism (based on the population size) is reasonable.

A broad reform of the public administration should make a difference between settlements and communes (local governments), and should also establish legal rules again for the “járás” (smaller part of a county, micro-region) as the next field of spatial activity above the commune and below the county level, and the biggest cities (or towns) could certainly have the rank of these micro-regions.