

CSUTORÁS GÁBOR ÁKOS

Városodásunk visszhangja a tengerentúlról – épp a csend beálltakor*

Kulcsár J. László – David L. Brown: The Political Economy of Urban Reclassification in Post-Socialist Hungary (A várossá nyilvánítás politikai gazdaságtana a rendszerváltó Magyarországon)

Regional Studies, 2010. március 9., 1–12. old.

Az ismertetendő tanulmány 2010 márciusában a *Regional Studies* című vezető nemzetközi folyóiratban jelent meg, amely központi fóruma a regionális fejlesztésekkel és politikákkal kapcsolatos legfrissebb kutatási eredmények megvitatásának. A folyóirat a regionális tudományok különböző elméleteiről, empirikus kutatásról, politikai vitákról tartalmaz írásokat.

A tanulmány szerzői Kulcsár J. László és David L. Brown. Kulcsár kutatási területe a demográfia és a regionális fejlődés, különös tekintettel a migráció, urbanizáció és térségi egyenlőtlenségek témáira, míg Brown a fejlett országok térségi egyenlőtlenségeit, illetve az embereknek az egyenlőtlen fejlődés okozta eltérő lehetőségeit és életkilátásait kutatja a különböző típusú területeken.

The Political Economy of Urban Reclassification in Post-Socialist Hungary

LÁSZLÓ J. KULCSÁR* and DAVID L. BROWN†

*Department of Sociology, Anthropology and Social Work, Kansas State University, 202D Waters Hall,
Manhattan, KS 66506, USA. Email: kulcsar@ksu.edu

†Department of Development Sociology, Cornell University, 338 Warren Hall, Ithaca, NY 14853, USA.
Email: dlb17@cornell.edu

(Received June 2008; in revised form October 2009)

KULCSÁR L. J. and BROWN D. L. The political economy of urban reclassification in post-socialist Hungary, *Regional Studies*. Urban reclassification is usually a statistical exercise, acknowledging that places have met certain development criteria. In some countries, though, it is also an important political game. Local leaders believe that the urban title is the key to future development, while national politicians perceive reclassification as a tool to increase political capital. This study examines the political economy of urban reclassification in Hungary in a historical perspective, discussing the pro-urban development legacy and reclassification dynamics. Contemporary political and development motives are also examined. Statistical analysis investigates the impact of reclassification on urbanization trends.

Urban reclassification Regional development Post-socialism Urbanization

KULCSÁR L. J. and BROWN D. L. 后社会主义匈牙利城市再类别化 (urban reclassification) 的政治经济学, 区域研. 城市再类别化目前常表现为一种计量性实践, 用以表明某地符合了某些发展指标. 然而在某些国家, 这种城市再类别化同时也成为一种重要的政治游戏. 地方领导人认为, 一个城市的头衔是主导该城市未来发展的关键所在; 而国家政客却将其看成是一种增加政治资本的工具. 本研究以历史的视角考察了匈牙利城市再类别化的政治经济学意义, 讨论了利于城市发展的传统遗产和再类别化活力. 研究同时还解析了当代政治与发展的动机. 统计分析考察了再等级化对城市化趋势的影响.

城市再等级化 区域发展 后社会主义 城市化

* Utalás arra, hogy 2011 júliusában nem volt várossá nyilvánítás.

KULCSÁR L. J. et BROWN D. L. L'économie politique du reclassement urbain dans la Hongrie des années postsocialistes, *Regional Studies*. D'habitude, le reclassement urbain s'avère une exercice statistique, reconnaissant le fait que certains endroits ont satisfaits certains critères de développement. Cependant, dans certains pays il constitue aussi un jeu politique important. Les leaders locaux croient que être considéré urbain est la clé du développement futur, tandis que les hommes politiques nationaux considèrent le reclassement comme un outil qui sert à augmenter le capital politique. Cette étude cherche à examiner l'économie politique du reclassement urbain en Hongrie d'un point de vue historique, discutant l'héritage en faveur du développement urbain et la dynamique du reclassement. On examine aussi les motifs politiques et de développement contemporains. Une analyse statistique examine l'impact du reclassement sur les tendances à l'urbanisation.

Reclassement urbain Aménagement du territoire Années postsocialistes Urbanisation

KULCSÁR L. J. und BROWN D. L. Die politische Ökonomie der urbanen Reklassifizierung im postsozialistischen Ungarn, *Regional Studies*. Bei einer urbanen Reklassifizierung handelt es sich normalerweise um eine statistische Maßnahme, mit der zur Kenntnis genommen wird, dass Orte bestimmte Entwicklungskriterien erfüllt haben. In einigen Ländern ist sie jedoch auch ein wichtiges politisches Spiel. Die Führungspersonen vor Ort nehmen an, dass der urbane Titel den Schlüssel zur künftigen Entwicklung darstellt, während die Politiker auf nationaler Ebene die Reklassifizierung als Mittel zur Erhöhung des politischen Kapitals betrachten. In dieser Studie untersuchen wir die politische Ökonomie der urbanen Reklassifizierung in Ungarn aus historischer Perspektive und erörtern das Vermächtnis der prourbanen Entwicklung sowie die Dynamik der Reklassifizierung. Ebenso werden zeitgenössische politische und Entwicklungsmotive untersucht. In einer statistischen Analyse ermitteln wir die Auswirkung einer Reklassifizierung auf Urbanisierungstrends.

Urbane Reklassifizierung Regionalentwicklung Postsozialismus Urbanisierung

Bevezetés

A legtöbb országban a növekedés és fejlődés elemzéséhez az urbanizáció szintjét tekintik mérvadónak, mivel a településstruktúra átalakulása jól tükrözi a változásokat egy nemzet társadalmi és gazdasági szerkezetében.

Az urbanizáció a települések városiasodását és új városok létrejöttét jelenti. Így ennek vizsgálatához meg kell határozni, mi tekinthető városnak, és mi nem. Ez lehetne pusztán statisztikai kérdés, azonban a városok megkülönböztetése egyes országokban eltérő kritériumok alapján történik. A világ országainak mindössze a fele veszi ehhez figyelembe például a közigazgatási funkciókat mint kritériumot, ugyanakkor magukat a közigazgatási funkciókat is eltérően értelmezik a különböző államokban.

A várossá nyilvánítás folyamatában fontos, hogy az a társadalom számára nyilvánosan, átláthatóan történjen. Ez azonban nem feltétlenül jellemző a volt szocialista országokban és a világ több más államában, ahol bizonyos történelmi hagyományok sora és a közigazgatási rendszer átpolitizáltsága is befolyásolja a városfejlődést, illetve a településfejlesztést.

A tanulmány szerzői arra keresik a választ, hogy a várossá nyilvánítás a poszt-szocialista Magyarországon valóban funkcionális-e, és a demográfiai fejlettség függvényében történik-e, vagy a városi cím adományozása inkább politikai szándék által vezérelt. Kutatásukban igyekeznek feltárni azokat a társadalmi és politikai tényezőket, amelyek a várossá nyilvánítás folyamatát befolyásolják. A Magyarországon működő rendszert az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság várossá nyilvánítási gyakorlatával hasonlítják össze, vizsgálják a magyar rendszer logikáját, kialakulását és hatását az urbanizáció mérésére.

Az urbanizáció nyomon követése

Egy modern társadalomban természetes elvárás, hogy a statisztikai rendszer átlátható legyen, a különböző adatokat mindenki érhesse el, de ez a valóságban nincs mindig így.

A politikai kultúra meghatározhatja a statisztikai rendszer átláthatóságát, egyúttal befolyásolhatja a városfejlődés mérését is.

A fejlett országokban a 20. század végére az urbanizáció magas szintre jutott, majd politikai céllá is vált a társadalmi-gazdasági fejlődés érdekében. Az európai gyakorlatban a városi címnek ma is van szimbolikus jelentősége, a helyi önkormányzatok viszont méretüktől függetlenül egyenlő jogokkal rendelkeznek. Az azonos jogi státusz nem jelent feltétlenül egyenlő hozzáférést a különféle forrásokhoz, különösen azokban az országokban nem, ahol a források szűkösebbek. A helyi politikusok itt a várossá válásban látják a lehetőséget a fejlődés előmozdítására.

Egyes fejlett országokban, amilyen például az Egyesült Államok vagy az Egyesült Királyság, a várossá nyilvánítás tudományosan alátámasztott elemzésekre alapul, a folyamat pedig átlátható a társadalom számára. Hogy szemléltessék, miben különbözik ettől a politikamentes folyamattól a magyar rendszer, a szerzők először az Egyesült Államok várossá nyilvánítási rendszerét mutatják be.

Várossá nyilvánítás az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok statisztikai gyakorlatának alapkonceptiója a metropolisz-régiók kialakítására épül, amelyeket domináns központoknak és társadalmi-gazdasági értelemben vett vonzaskörzetüknek meghatározásával hoztak létre. A feladatot a Menedzsment és Költségvetés Hivatala (OMB) látja el. Az 1950-es évek végén létrejött egy szövetségi bizottság is, amely javaslatokat tesz és segítséget nyújt a régiók időszakonkénti felülvizsgálatával kapcsolatban, egyúttal garantálja az átláthatóságot.

1990-ben az OMB elindította a „Metropolisz-konceptiók és -statisztikák” projektet, amelynek célja a metropolisz-régiók rendszerének és működésének felülvizsgálata volt. Az új rendszer „metropolisz” és „nem-metropolisz”-területeket határozott meg, amelyek egy központhoz integrálódhattak. „Kívül eső metropolisz-körzeteket” is meghatároztak nagyobb metropolisz-régiók részeként, amennyiben azok mutattak bizonyos metropolisz-karaktereket, és az alkalmazottak legalább 15%-a a körzet központjában dolgozott. Később a metropolisz-karakterek követelményét megszüntették, de 25%-ra növelték a körzetközpontban dolgozók kvótáját.

Az amerikai rendszer lényege, hogy mindent előre meghatározott és nyilvános technikai feltételeknek való megfelelés alapján döntenek el. A feltételek, határértékek helyesége vitatható, de politikai befolyásra lényegében nincs lehetőség a folyamatban.

Várossá nyilvánítás Magyarországon a rendszerváltásig

Kelet-Európában az urbanizáció folyamata más utat járt be. A nyugat-európai országokban a városok az ipari kapitalizmus integráns részei voltak, és mivel termelési-kereskedelmi központként működtek, felhalmozódtak közigazgatási funkcióik is. Keleten ez inkább fordítva történt, a városi jogállás nyitotta meg a lehetőségeket a gazdasági fejlesztések számára.

A magyar rendszer az amerikaival, a brittel vagy más nyugat-európai rendszerekkel szemben sokkal kevésbé átlátható. Mindez tulajdonképpen politikatörténeti folyamat, és a megkésett társadalomfejlődés eredménye. A második világháborút követően Magyaror-

szág is átvette az iparosítás szovjet modelljét, az állam a gazdasági fejletlenség alapvető okának tekintette a városodottság alacsony szintjét. Az 1950-es években a népességkoncentráció érdekében az állam előnyben részesítette a városokat a források elosztásakor, míg a vidéket politikailag megbízhatatlannak tekintette.

A vidék–város különbségtétel a fejlettség tekintetében a szocializmus alatt táptalaja volt az általános negatív megítélésnek a kistelepülésekkel szemben. Az országban hagyományos várospreferáló közfelfogást az állam aktívan propagálta is.

Az 1960-as években az ipari fejlesztés politikájának eredményeképp egyes vidéki települések „új szocialista városokká” váltak. Ezekkel szemben más települések elmaradtak a fejlődésben, a források aránytalan és politikai célok által vezérelt elosztása miatt. Az 1971-es Országos településfejlesztési koncepcióban a településeket városi és regionális funkcióik alapján 11 kategóriába sorolták, a forrásokat pedig ezek alapján osztották el. Az „egyéb” kategóriába sorolt 2071 falu közigazgatási funkciók nélkül maradt, kevés eséllyel a források megszerzésére. A terv célja ugyanakkor a vidék–város-különbségek csökkentése volt az életszínvonal tekintetében azáltal, hogy egyes kistelepüléseknek központi funkciókat adtak.

A várossá nyilvánítások száma ezután jelentősen megugrott, de az újonnan városi címet kapott települések valójában nem voltak a népességnövekedés központjai. 1974-ben a városi címet bizonyos közszolgáltatások biztosításával, illetve a 8000 fős népességszám elérésével lehetett elnyerni.

A szigorú feltételeknek való megfelelés érdekében több kis falvat egymáshoz csatoltak. 1989-ig körülbelül a magyar városok egyharmada legalább egy falvat magához csatolt. Ezek a változtatások lényegében elmosták a kapcsolatot a valós népességkoncentráció és a városi státusz megszerzése között. A várossá nyilvánítás inkább oka, mintsem eredménye volt a társadalmi-gazdasági fejlesztéseknek.

Várossá nyilvánítás Magyarországon a rendszerváltást követően

A rendszerváltást követően az európai uniós előcsatlakozási támogatások elosztásában nagy szerepe volt az államnak. Magyarországra rengeteg külföldi tőke és beruházás érkezett. Noha a beruházások konkrét helyéről összetettebb megfontolások alapján születtek döntések, két tényező igen nagy mértékben befolyásolta a befektetési tőke Magyarországra érkezését. Az egyik az unióhoz való földrajzi közelség, a másik a vidék–város-különbségtétel. A humántőke-feltételek a városokban jobbak voltak, a magasabban kvalifikált munkaerő és az infrastrukturális adottságok miatt. A vidéki kistelepülések így újfent hátrányba kerültek. Egyes tanulmányok alapján Kelet-Európában a külföldi beruházások körülbelül 85%-a fővárosokba, illetve vonzáskörzetükbe érkezett.

Ami lényegében történt, az a politikai ideológiáktól vezérelt állami forráselosztásról való áttérés az egyéni befektetők piac által vezérelt forráselosztási modelljére. A források mindkét időszakban oda érkeztek, ahol a fejlődési potenciál már eleve adott volt. A kistelepülések mindkét korszaknak vesztesei voltak.

A rendszerváltás után a várossá nyilvánítási törekvések egyre erőteljesebben jelentek meg, különösen regionális funkciókat betöltő településeken. A helyi vezetők meg voltak győződve róla, ha településeik megszerzik a városi címet, nagyobb esélyeik lesznek a beáramló tőke megszerzéséért folytatott küzdelemben. A helyi vezetők városokat támo-

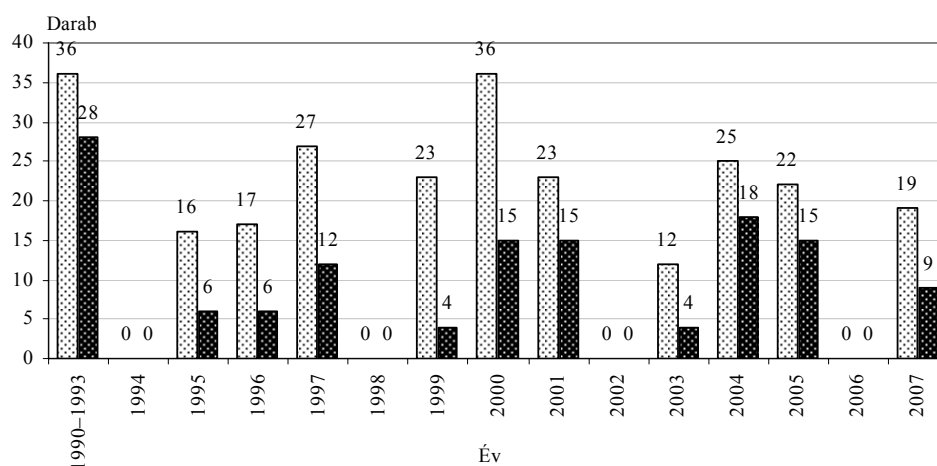
gató és vidékellenes hozzáállása tükrözte az egész lakosság preferenciáját is: a vidék a médiában is elmaradott területként jelent meg, amely elvonja a forrásokat a sokkal fontosabb feladatoktól. A mezőgazdaság helyzetének romlása csak tetézte a problémákat.

1990-ben elfogadták a helyi önkormányzatokról szóló törvényt, eszerint azok a települések kaphatnak városi rangot, amelyek előzetesen megszerezték a nagyközség címet. Nagyközségi címet pedig azon települések használhatnak, amelyeknek a törvény hatályba lépésekor nagyközségi tanácsa volt, továbbá amelyek területén legalább 5000 lakos élt.

A várossá avatás másik feltétele jóval szigorúbb. A helyi önkormányzatokról szóló törvény nem tisztázza a kritériumokat, amelyek alapján az illetékes miniszter útján a köztársasági elnök dönt a státus odaítéléséről. A Belügyminisztérium megfogalmazott ajánlásokat, de ezek nem kerültek jogszabályba, szabad teret hagyva ezzel a politikai alkuknak. 1999-ben aztán megszületett a területszervezési eljárásról szóló törvény, amelyben már részletesebben szabályozták a folyamatot. Ez alapján a képviselő-testületnek a várossá nyilvánítás kezdeményezésekor részletes értékelésben kell bemutatnia a nagyközség fejlettségét és térségi szerepét. Az értékelést különböző indikátorok súlyozásával egy minisztériumi bizottság végzi, amely összehasonlítja a címre pályázó települést a hasonló nagyságú városokkal, amelyek korábban megkapták a címet. Az indikátorok súlyai ugyanakkor nem nyilvánosak. A bizottság kategorizálja a jelölteket, majd a miniszter hozza meg a döntést arról, kiket terjeszt a köztársasági elnök elé, aki végül odaítéli a városi címet.

A városi cím adományozásának rendszere tehát ma is túlpolitizált, és nem teljesen átlátható. Ennek bizonyítéka például, hogy az eljárást a polgármester vagy a helyi képviselő-testület kezdeményezi, a városi cím előnyeinek kiaknázása érdekében. Az alulról érkező politikai nyomás felsőbb politikai szándékkal párosulhat kormányzati szinten, ahol politikai tőke kovácslására használják fel.

Az összes és a sikeres várossá nyilvánítási kezdeményezések száma Magyarországon



Megjegyzés: az országgyűlési és önkormányzati választások évében nem volt várossá nyilvánítás.

A várossá nyilvánítás tehát Magyarországon nem tisztán statisztikai adatok alapján meghozott döntés, a folyamat politikai alkuknak kiszolgáltatott. Ennek következménye az is, hogy ma a városok egyharmada nem rendelkezik alapvető központi funkciókkal. Egy részük valószínűleg nem kaphatta volna meg a címet, ha azt a valós fejlődés eredményeként ítélték volna oda.

Az állam láthatóan így próbál esélyt adni a fejlődési lehetőségekkel bíró települések számára, még akkor is, ha azok nem felelnek meg bizonyos feltételeknek. Mindemellett, a politikusok előszeretettel osztanak városi címeteket különösen választások előtt olyan településeknek, amelyek lojalitást mutatnak a kormánypárt felé.

Ezek az adatok a szerzők szerint egyértelmű bizonyítékai annak, hogy ma Magyarországon a városi címek kiosztása inkább politikailag, mint statisztikailag megalapozott.

A várossá nyilvánítások és az urbanizáció szintje

Nyugaton a várossá nyilvánítás valós népességkoncentráció eredménye, tükrözi a fejlődési folyamatokat. A szerzők ezzel szemben kritizálják a magyar rendszert átláthatatlansága és átpolitizáltsága miatt. Felteszik a kérdést, hogy milyen lenne az urbanizáció szintje Magyarországon, és hogyan változott volna az idők során, ha az ország mindig egy állandó (5000 fős) küszöbszámot alkalmazott volna a várossá nyilvánításhoz? Adataik azt mutatják, hogy a várossá avatások 1999 és 2004 között kismértékben hatottak az ország egészének urbanizációs szintjére. Sőt, az is egyértelműen látszik, hogy a városok 1990 óta folyamatosan népességet veszítenek a vidék javára.

Az újonnan avatott városokban a népesség növekedésének nagyobb esélye van, ennek hatása mégis elhanyagolható az országos urbanizációs szintre vonatkozóan. A szerzők által bemutatott adatok alapján a külvárosi vonzáskörzet – mint földrajzi elhelyezkedés – nyilvánvaló növekedési előnyt jelent, függetlenül attól, hogy mikor válik egy település várossá. Ezzel ellentétben, az önmagukban álló városok veszítenek népességükből, vagy nagyon lassan növekednek azon városokhoz képest, amelyek Budapest vonzáskörzetében, esetleg más nagyvárosok vonzáskörzetében helyezkednek el.

Összességében a szerzők következtetése az, hogy a várossá nyilvánítás Magyarországon nem volt nagy hatással az urbanizációs trendekre. Vitathatónak tartják, hogy az országnak szüksége van-e több városra, ha azok nem rendelkeznek központi funkciókkal, és a cím megszerzését nem valós fejlődés előzi meg, hanem politikai alkuk. Kijelentik, hogy a legtöbb kelet-európai ország, Magyarországot is beleértve, két évtizeddel a rendszerváltás és évekkel az Európai Unióhoz való csatlakozás után jelentősen elmarad a regionális fejlődésben. Kutatásokat szorgalmaznak a várossá nyilvánítás politikai befolyásoltságának vizsgálatára az európai uniós regionális fejlesztési programjainak kontextusában.

Kulcsszavak: várossá nyilvánítás, városodás, urbanizáció, Regional Studies.