

Tanulmány

A várossá nyilvánítás aktuális kérdései és folyamata a hetvenes évektől napjainkig

A várossá nyilvánítással kapcsolatban költői kérdésként felmerül, szükség van-e egyáltalán a falvak és városok jogi alapon történő megkülönböztetésére, több európai országban ugyanis a város önkormányzattal rendelkező urbanizált települést jelent, nem jogi, hanem statisztikai kategória. Az 1990. évi LXV. helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján minden települési önkormányzat (város¹ és község) egyenlő, jogaik tulajdonképpen azonosak. Napjainkban a városi cím birtoklása tehát nem jelent alá-fölé rendeltséget falu és város viszonyában, gyakorlatilag közvetlen anyagi előnnyel sem jár.

Miért indokolt mégis a jogállásbeli megkülönböztetés? Hazánkban ez történelmi gyökerekből fakad. A városi cím minden korban a települési fejlettség magasabb formáját volt hivatott jelképezni, mindenkor komoly jelentősége volt, kiváltképpen korábban, amikor számos politikai, gazdasági és társadalmi privilégiummal is együtt járt. Ezért presztízskérdés ma is a városi jogállás a településeknek, lakóiknak és képviselő testületeiknek. Emiatt tartom indokoltnak az eltérő jogállást. Az emberek nem értenék meg, nem fogadnák el a városi rang megszűnését. Más kérdés, hogy az új városok lakói gyakran nem érzik magukat városi lakosoknak, hiszen sokan várják, hogy a városi címmel valami hozadék is jár, megszűnnek problémák, esetleg dinamikusabban fejlődik a település, mégsem történik semmi. A központi akarat vagy segítség ellenére a városi rang megkérdőjeleződik az emberekben, a cím értéktartalma eltűnik, a helyére viszont nem lép más. A szemlé-

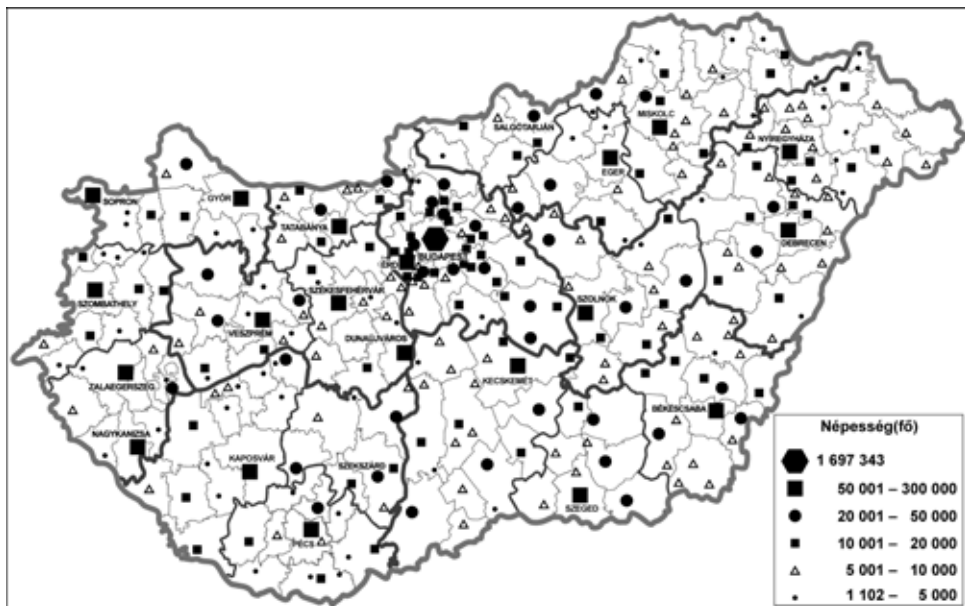
let változatlan, akkor is, ha az érték kiüresedett.

A városi jogállás megszerzésének gazdasági vetülete

Az önkormányzati bevételek szabályozása

A rendszerváltozás óta a települések az *átengedett bevételek* növekvő részét kapják normatív támogatásra – amit csak kötött célokra használhatnak fel –, ezért az önkormányzatok gazdasági mozgásterére egyre inkább szűkül. Ellenben a területi kiegyenlítő mechanizmusok hatékonyabban működnek, a szabályozott források között a legnagyobb mértékben az szja-kiegészítés összege nőtt, míg a területfejlesztési tanácsok közreműködésével további fejlesztési forrásokat megszerzésére nyílt lehetőség (*Kusztosné* 2004). Ugyanakkor mind

1. ábra A magyar városhálózat, 2008. július 1.



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

szélesebb körben érvényesül az az alap- elv, mely szerint a *nagyobb* teljesítőképességű *önkormányzatok* több feladattal bízhatók meg (pl. az építés- vagy a gyámügyi szabályozás változtatásával). Ezzel azonban tovább mélyül az önkormányzati feladatok és a rendelkezésre álló források közötti feszültség. A helyi önkormányzati *pénzügyi szabályozás jellemzői*: a normativitás, a feladatarányosság, a szolidaritás, a társulások feladatmegoldás ösztönzése és a területi kiegyenlítés.

Az önkormányzatok *saját bevételeinek súlya* a lakosságszámmal (településhierarchiában elfoglalt pozícióval) egyenesen arányos. Az összes saját bevételen belül az önkormányzatiság kifejezője a helyi adó, ez azonban a községeknél csupán negyedakkora tételt képvisel,

mint a városok átlagában. Fontos, hogy az átengedett szja a községek költségvetési forrásainak kb. ötödét, míg a városok forrásainak csupán nyolcadát jelenti. Ebben különösebb önkormányzati érdekelttség nem jelenik meg, hiszen a szétosztás alapelvei vagy az ellátottak, vagy a lakosság száma.

Az szja mértéke és összes bevételen belüli aránya településenként eltérő, de általában a nagyobb lakosságszámú, urbanizáltabb településeken magasabb. A településhálózattal összefüggésben ezért *regionális eltérések* jelentkeznek, pl. az agglomerációk és az aprófalvas vidékek között. Az szja lényegében a *városok számára kedvező* bevétel, amely fejlett ipari területeken jelentős. A város-község szja különbözőségének aránytalansága a jövedelemadó rendszerből kö-

vetkezik (östermelők szja mentessége). A községi önkormányzatok esetében az szja költségvetési aránya alacsonyabb, mint a városokban (*Lados* 1998).

A forrásorientált pénzügyi rendszer sajátossága, hogy a megosztott szja és a normatív módon elosztott források egymás komplementerei, mivel a központban maradó szja tulajdonképpen a normatív támogatás finanszírozási alapja. A normatíva rendszer viszont a (középszintű) feladatokra koncentrál, így érthetően a városokat érinti. Természetesen több olyan támogatás is létezik, amely az önkormányzatok közötti kiegyenlítődést szolgálja, ezek azonban elapróztak, sőt pl. a községek általános támogatása két éve megszűnt.

A városok térségi szerepkörének gazdálkodási összefüggései

Az urbanizáció és a globalizáció (*Enyedi* 2003) előrehaladtával megjelentek az önkormányzatok gazdálkodását érintő *agglomerációs problémák*. Ennek szakirodalma egyre bővül, Magyarországon erre tipikus példa a főváros és agglomerációjának (közigazgatási, közlekedési, környezetgazdálkodási stb.) rendszerszervezési és -tervezési inkonzisztenciája. Ugyanez „kicsiben” így működik azokban a városi térségekben is, amelyek szintén eljutottak az urbanizációs ciklus magasabb szintjére (szuburbanizáció, rurbanizáció). A gazdálkodást érintő alapvető gond az, hogy a központban (városban) kerül elfogyasztásra a magasabb szintű szol-

gáltatás, ezt azonban közszolgáltatások (pl. oktatás, infrastruktúra) esetében a város „fizeti” és mivel a funkció nincs egészében megtámogatva (visszaosztva) központilag, valamiből pótolni kell. A finanszírozás alapját (az iparüzési adót, ill. szja-t) viszont a gazdasági, illetve a lakossági szuburbanizáció jelentősen csökkenti, vagy ha másképpen értelmezzük, átcsoportosítja a térségen belül. Ez konfliktust szül a központ és vonzáskörzete települései között. A megoldás a következőkben felvázolt társulási forma, mely már hosszabb ideje kormányzati célként deklarálódott és támogatási oldalról elindulva jelentős sikereket ért el pl. a kistérségi feladattársulásoknál.

A társulás

A kormányzat szükségesnek tartotta, hogy pénzügyi és jogi eszközökkel is *ösztönözzék az önkormányzatok társulásait*, a közös feladatellátást és beruházást. Kötelezővé – alkotmányossági okból kifolyólag – nem teheték a társulást, de az együttműködést a pénzügyi szabályozók preferálása is kellően elősegítette. Így például kiemelt támogatásban részesülnek a körjegyzőségek, illetve a címzett és céltámogatások odaítélésekor a közösen megvalósítandó beruházással pályázó önkormányzatok nagyobb összegre számíthatnak. Emellett megszületett a társulási törvény, amely az együttműködés speciális szabályait rögzíti.

Az 1990-től működő forrásszabályozás, valamint az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere tehát alapvetően nem változott. A korábbiak-

nál komplexebbé és vélhetően hatékonyabbá válik a társulások feladatellátás ösztönzése azáltal, hogy az „önhikivel” való harmonizáció révén ösztönző elemek is beépülnek.

Új városok és az ÖNHIKI

Amennyiben összevetjük a 2007. évben önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (önhikis) önkormányzatok listájával (*PM* 2007a; 2007b) az 1991. január elseje után városrá címmel felruháztak névsorát, lesújtó, de várakozásainknak megfelelő eredményt kapunk. 2007-ben *városaink egyharmada* – 89 a 298-ból – ugyanis *önhikis* volt, igaz általában ez inkább a kisebbekre – 10000 fő alattiakra – jellemző, bár akadt 20000 lakos feletti is a lajstromban. Tavaly a 134 új város 46 tagja a normatívan képződő forrásokon túl a saját források maximális feltárására és a kiadások lehetséges csökkentésére tett intézkedések mellett sem volt képes a kötelező önkormányzati feladatok ellátására. E mögött számos tényező állhat, pl. feladat túlterheltség, erőn felüli vállalás, esetleg „megéri”. Mivel a mélyebb tartalom feltárása nem célom, általánosságban kijelenthető, hogy mint sok minden, ez is önkormányzati rendszerünk működéséből (szabályozás, koordináció, fejlődés) következik.

Szja-kiegészítés

Az önkormányzatok költségvetési bevételeinek egyik – a központi költségvetési támogatások – csoportjába tartozó

szja-kiegészítés településkategóriáinként differenciáltan kerül elosztásra. Az szja-kiegészítés mértékét az APEH adatai alapján adóerő-képességgel számolták ki és határozták meg az állami költségvetésben. Az szja-kiegészítési mechanizmusban a települési önkormányzatok kilenczede érintett.

A helyi önkormányzatokat összesen a személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg. A (tárgyévet megelőző 2. évet érintő) személyi jövedelemadó meghatározott hányadát – adott év költségvetési törvénye és az Áht. alapján – a központi költségvetés engedi át, ez a helyben képződő szja direkt része. Azoknál a települési önkormányzatoknál, amelyeknél az e szerinti személyi jövedelemadó-bevétel és az adott költségvetési évben a települési önkormányzat iparüzési adóelőlegét meghatározó adóalap 1,4%-a – a tárgyévet megelőző év január 1-jei lakosságszámra – együttesen számított egy főre jutó összege nem éri el a településkategóriára (1. táblázat) jutó összeget, a bevétel e szintig kiegészül.

Ha ezt a mértéket egy önkormányzat túllépi, sávosan progresszív módon visszafizetésre kényszerül. Ha a településen iparüzési adót nem vetettek ki, az adóerő-képesség megegyezik az adott népességszám szerinti kategóriába eső önkormányzatok adóerő-képességének számított átlagával.

Az egyszerűség kedvéért feltételezzük, hogy a kérdéses település rendelkezik hatályos iparüzési adóról szóló rendelettel. Amennyiben lakossága 500 és 2000 fő közé esik (pl. Visegrád, Zalakaros, Óriszentpéter és Pálháza ese-

tében) a *községi jogálláshoz képest a városi cím* +2450 forintot jelent lakosonként, ez pedig nem jelentéktelen. Persze ne felejtjük el, a városi jogállással valamilyen központi funkció is jár, ez pedig növekvő feladatokat jelent, amelyet azonban a központi költségvetés nem dotál egészében, így a többletbevételekből talán finanszírozható egy kisebb funkció. 2000–10000 fő között ez a „*többlet*” valamivel kevesebb, 2250 Ft/fő. 10000 lakosnál népesebb településre – ez 1–2 nagyközséget érint – 3730 Ft/fő.

1. táblázat A jövedelemkülönbségek mérséklésénél településnagyság szerint figyelembe veendő lakosonkénti értékhatár 2008-ban (Ft)

község 500 főig	36 203
község 501–2000 főig	36 300
község 2000 fő felett	36 500
város 10 000 főig	38 750
város 10 000 fő felett	40 230
megyei jogú város	42 385
főváros (kerületekkel együtt)	46 525

Forrás: A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény

Városodás és városiasodás

A magyar városhálózat kiépültek tekinthető, a városiányos térségek gyakorlatilag elfogytak, néhány határ menti mikrotérségtől eltekintve, *a várospiramis elérte „optimális” méretét, sőt az elmúlt évtizedben túl is lépett azon* (Beluszky 1999, Beluszky–Győri 2006a, Szigeti 1997). Városhálózatunk térbeli konfigurációja kifejezetten szabályos – a

nyolcvanas évek városiányos térségeiben történt városi rangra emeléseknek köszönhetően, bár a kilencvenes évektől ismét a véletlenszerűség irányába mozdult el a térszerkezet. Nemes Nagy József megállapítása szerint a 25 ezres lélekszámnál népesebb települések (számuk jelenleg 48) adják városhálózatunk spontán, véletlenszerű vázszerkezetét. Érdekes az egybeesés, hogy a népességszám szerinti vizsgálatban kapott minimum (vagyis a szabályosságtól legtávolabb lévő adat) az ötvenedik város körül van, ami éppen megegyezik az 1945-ös városszámmal. Ha ezt a városszámot nem is minősíthetjük „optimálisnak”, de a művi (nevezhetjük tudatosnak is) beavatkozás előtti településhálózati központváznak mindenképp (Nemes Nagy 1998, 195–197).

Magyarországon *minden korban a változó jogokkal és kötelezettségekkel, különböző előnyökkel járó városi jogállás megszerzését eltérő szigorúságú, deklarált vagy nem kinyilatkoztatott feltételekhez kötötték, amit az adott korok társadalmi-gazdasági viszonyait tükröző politikai érdekek határoztak meg.* Az 1971-es OTK alapján 1974-ben állapították meg a várossá nyilvánítás kritériumait, amelyeket 1983-ban felülvizsgáltak. Az irányelv mellékletében közölt, a KSH által hitelesített városi színvonalat minősítő, kisvárosi átlaggal összehasonlítást lehetővé tévő statisztikai adatok mindenre kiterjedtek (Szigeti 2002). Ez a nem kívánatos túlszabályozottság vezetett ahhoz, hogy az 1990. évi önkormányzati törvényben a várossá nyilvánítás feltételeit pontosan nem rö-

2. ábra A magyar városhálózat kiteljesedése



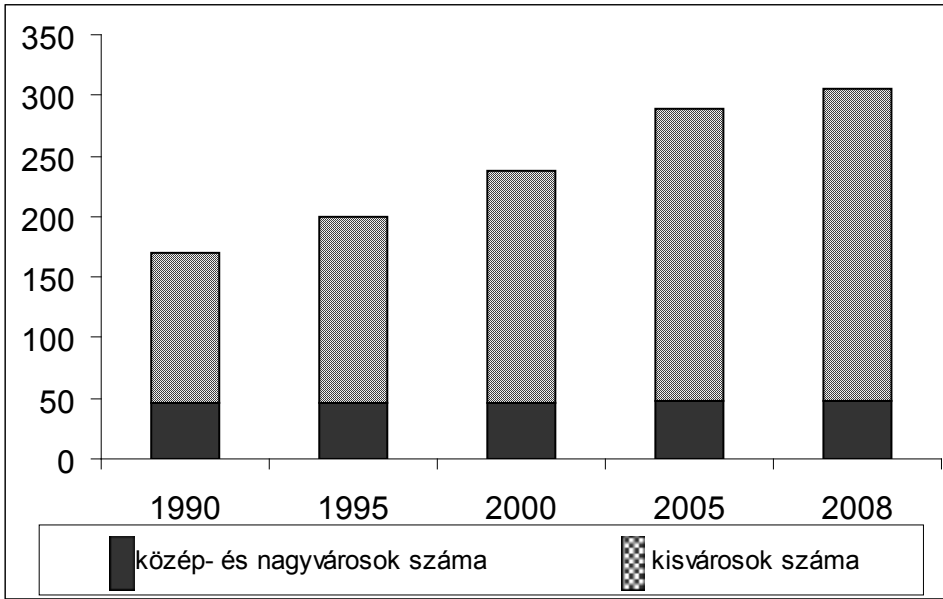
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

zítették (ld. 59. és 94. § b. pontja). Pedig a „túlszabályozottság” ellenére már a 80-as években igen megszorodott a városok száma, amit a korábban sem túl szigorú követelményrendszer fellazulása, a 90-es dereguláció tovább fűtött. A kilencvenes évek végéig csak a Belügyminisztérium 1992-es elvi állásfoglalása jelezte a korrekció igényét, érdemi változást nem okozott az 1994-es Ötv. módosítása sem, amely szerint 1995-től csak nagyközség pályázhat városi címre. A városi „rang” bizonyos leértékelődése fokozatosan ment végbe a tömeges várossá nyilvánításokkal, a „faluvárosok” megjelenésével. A városiasodási folyamatot sokáig megkésve követte a városodási szint², ez a kilencvenes évek közepe táján megfordult, a mennyiségi növekedést azonban nem kísérte minő-

ségi javulás. 70–80 várossá vált településen máig kiépületlenek egyes urbánus létfeltételek és funkciók, a szakirodalom emiatt számos találó kifejezéssel illeti ezeket a településeket: „ceremoniális városok”, „faluvárosok”, „kinevezett városok”, „alig városok”, „városi funkció nélküli városok” stb. (Hajdú Z., Beluszky P., Győri R., Szigeti E. nyomán). Mivel a közép- és nagyvárosok száma 47–48 körül stabilizálódott, lakosságuk pedig két évtizede csökken a kisvárosok és a falvak javára (ld. új urbanizációs ciklus – *Enyedi* 1988), a 20 ezer főnél kisebb lakosságú városok aránya egyre növekvő súlyt képvisel (3. és 4. ábra).

Az új évezredre tehát felhígult a magyar városrendszer, amiben – úgy gondolom – nagyrészt az is közrejátszott, hogy a ’71-es OTK óta nem működik össze-

3. ábra A kisvárosok növekvő súlya a városállományon belül, a rendszerváltás után (db)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

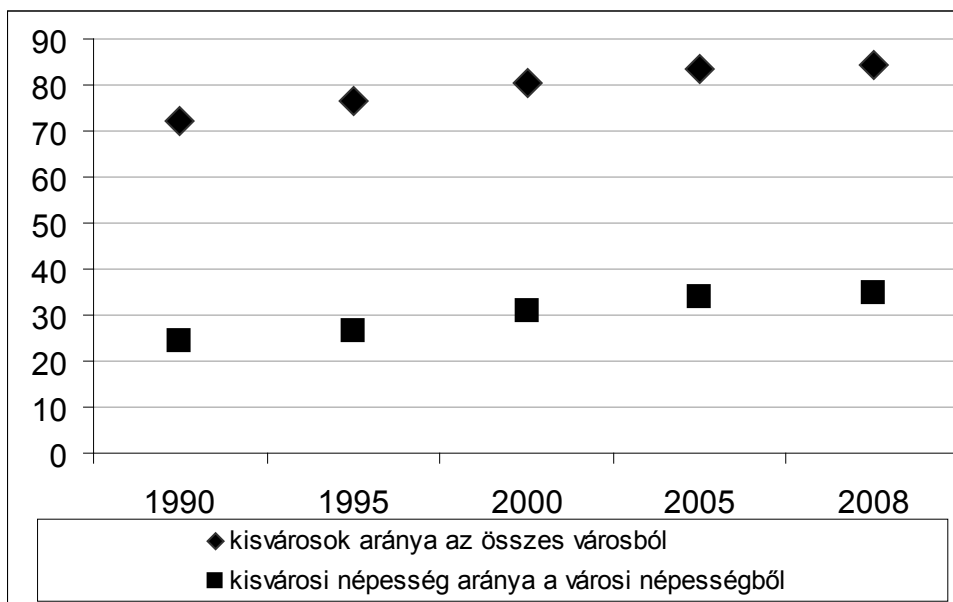
hangolt nemzeti szintű városfejlesztés. Késlekedésünk nemzetközi pozícióvesztéssel jár, hiszen a népesség és a gazdaság területi szerkezete, a *városhálózat az egyik legfontosabb* és leghosszabb távon alakítható *versenyt befolyásoló tényező*. Keleti szomszédunk például már 2001-ben törvényben rendezte Románia településhálózat-fejlesztési stratégiáját (Benedek 2006).

A folyamat napjainkban is tart és valószínűsíthető, hogy ebben az évtizedben nem történik trendváltás, hiszen a várossá nyilvánítás politikai szempontok által motivált. Az ok pedig igen egyszerű, ezek a döntések tulajdonképpen semmilyen kiadást sem jelentenek a kormánzatnak, a közhangulatot és a helyi politikai erőket viszont kedvező

irányban befolyásolják. Emiatt minden kormányciklusban³ előszeretettel éltek is vele (zárójelben a városszám gyarapodása): 1990–94 (28), 1994–98 (24), 1998–2002 (34), 2002–06 (37), 2006–08 (17).

Az adatok arra engednek következtetni, hogy a régen várt törvényi szabályozás megtestesülése (1999. évi *XLI. törvény a területszervezési eljárásról 15–17. §*) sem fogta vissza a politikai és egyes esetekben kifejezetten szubjektív elhatározásokat. A jogszabály pedig elég precízen megfogalmazza, milyen dimenziókban kell bemutatni a nagyközség fejlettségét és térségi szerepét. Pontos küszöbértékeket nem közöl, nem is teheti egy olyan országban, ahol a ritkább településhálózatú, nagyfalvas (tipikusan

4. ábra A kisvárosi népesség aránya a városállományon belül, a rendszerváltozás után (%)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján (KSH 2006a, 2006b)

alföldi) térségek, a fővárosi agglomeráció (fél)autark alvótelepülései és a sűrű, aprófalvas (dunántúli) megyék egyaránt megtalálhatóak. Nem látok módot arra, hogy ezeket a térségi sajátosságokat valamilyen általánosabb formában bevigyük a szabályozásba, így viszont ismét a szubjektivitás irányába mozgunk, hisz a fejlettség és a térségi szerep teljesen relatív, vagyis indokolható marad. Mivel a 10 ezer fő feletti nagyközségek szinte kivétel nélkül városok lettek, a *sor érezhetően a (leg)kisebbségekkel folytatódik.*

Jelenlegi 306 városunk több mint felében (53,92%) a lakosság száma 10 ezer fő alatt van, 65-öt közülük 5 ezer főnél kevesebben lakják és 4 állandó népessége a 2000 főt sem éri el (KSH 2006b). Tény, hogy aprófalvas térségben

a kisvárosok szerepe megnövekedett, az urbanizáció – más felfogásban a fejlettség, az innováció – magterületét alkotva a falvak és a közép-, illetve nagyvárosok közti közvetítő szerep hárul rájuk. Ehhez azonban nem elegendő a jogi várossá tétel, a középfokú funkciók megerősítését központilag kell támogatni, ha csakugyan releváns az új városok térségi szerepe.

Felmerül, hogy milyen szempontok alapján lehet egy települést várossá⁴ minősíteni? A *város fogalma és tartalma állandó vitatéma* a különböző tudományágak képviselői között. A jogászok, közigazgatással foglalkozók szerint az a település város, amelyik rendelkezik városi címmel. A statisztikusok bizonyos lakosságszámhoz kötik a városi rangot.

Az építészek a megfelelő beépítettséget, a horizontális zártságot és a vertikális szintek számát hangsúlyozzák. A szociológusokat az a társadalmi minőség érdekli, amit egy-egy település a benne lakók számára jelent. A településföldrajz a funkciók oldaláról közelít.

Funkcionális megközelítésben városi rangot az a település kaphat, amely az alapfunkciókon túl központi funkciókat is ellát. Alapfunkcióknak azokat a feladatköröket nevezik, melyekre a település lakóinak a mindennapi megélhetés során szükségük van. A központi funkciók olyan magasabb szintű, ritkán jelentkező feladatkörök, amelyek a szükségletek egy adott minőségi színvonalon történő kielégítésére szolgálnak. Azokat a településeket, amelyek központi funkciókkal rendelkeznek és így vonzáskörzetük alakult ki, városoknak nevezi a földrajztudomány (*Csapó-Kocsis 1997*).

A városi funkciók vizsgálatára a városok településhálózatban betöltött szerepének vizsgálatakor kerül sor, a hierarchiában betöltött pozíció (vagyis a központosultság) a funkciók minőségi és mennyiségi kombinációjától függ. A városi funkciók közé a „nem mindennapos” igényeket kielégítő intézményeket és tevékenységeket soroljuk (*Beluszky 1967*). A hierarchikus szintet értelmezhetjük a funkciók abszolút értékei alapján, de tehetjük a vidéknek nyújtott szolgáltatások alapján is, ezt nevezzük jelentőség-többletnek (vagy érték-többletnek Christaller után).

Hazánk kétségkívül „legsajátosabb” városai azok, amelyeknél a vidék-központ arány értéke negatív, vagyis nincs

kimutatható vonzáskörzetük. Számuk mintegy 156. A Beluszky Pál és Győri Róbert által 2006-ban elvégzett hierarchiavizsgálat összesen 122 városban mutatott ki legalább „részleges” kisvárosi funkciókat, további kb. 70–80 településen pedig néhány „városi” intézményt. Csoportjukat két részre bonthatjuk: ahol a vidék-központ arány értéke -10 és -50% közé esik (87 város), ott a település lakosságának jó része helyben veheti igénybe a (kis)városi szolgáltatásokat, más település vonzáskörzetéhez sorolásuk nem indokolt. Ahol viszont a hányados értéke -50% alatti (69 település) már nemigen beszélhetünk városról (*Beluszky-Győri 2006a*).

A várossá nyilvánítás változó szempontrendszer

A városi jogállás megszerzéséhez – a vizsgált 1971–2008 közötti időszakban – mindenkor párosult bizonyos kritériumrendszer. Ennek írásban rögzített formáit összegyűjtve és megvizsgálva az alábbi észrevételek fogalmazódtak meg.

Kronológiai sorrendben haladva, és jelentősége miatt is az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiótól kell kiindulnunk, hiszen ez befolyásolta leginkább – a 80-as évek közepéig – a városodási folyamatot. A településfejlesztés ebben inkább szlogenszerűen jelent meg, hiszen a fejlesztési források szélsőséges koncentrációja miatt sokkal helyénvalóbb városfejlesztésről beszélni (*Beluszky-Győri 2006a*). Az OTK szakmailag vitathatatlan érdeme volt,

hogy a célszerűség és a gazdaságosság előtérbe kerülésével hosszútávon kívánta megalapozni a településhálózat kiépülését. Az adott társadalmi-politika viszonyoknak megfelelően erőteljes homogenizálási irányultsága volt, ezzel azonban hozzájárult a települések egységiségének, speciális vonásainak elhalványulásához. A települések fejlesztési lehetőségei az országos szerveknél dőltek el, a helyi társadalomnak pedig csekély volt az érdekérvényesítési lehetősége. A fejlesztések (funkciók) településhierarchia mentén történő elosztása tagolttá (polarizálttá) tette a magyar településrendszert, jelentősen befolyásolva az urbanizáció ciklusát. Emellett fő hibája – szerintem – az a máig fellelhető téves nézet volt (vö. napjaink pólus programjaival), hogy a központok (városok) fejlesztésével automatikusan megoldódnak a térségük gondjai is.

Furcsa módon, három és fél évtized távlatából úgy tűnik, a sokat vitatott és kritizált OTK-t „újra felfedeztük”. Az utóbbi évtizedben – természetesen az 1971-es magyar koncepciótól függetlenül – ugyanis előtérbe került az Európai Unió fejlesztéspolitikájában az a „retro” szemlélet (Faragó 2006, Rechnitzer 2007), amely a településeket – konkrétan a nagyvárosokat – osztályba sorolja (MEGA tipológia³) és ha közvetve is, de tulajdonképpen forrásokat rendel ehhez a hierarchiához. Az újra felfedezést azért hangsúlyoznám ki, mert míg a 90-es években az Unió területpolitikájában egyre erősödött a városfejlesztési politika, addig a rendszerváltozástól kezdődően hazánkban tudatosan nem létezik

városhálózat-fejlesztési politika. Tudatosan, hiszen a hierarchiatagadó, atomizált önkormányzati struktúra, a minden település önkormányzat (vagyis egyenlő) axióma egyik káros következménye ez is, úgy, mint a területi (középszintű) irányítás elgyengítése, a településmérettől független funkciók stb. (Pálné 1999). A józan belátás és az európai trendek⁶ hatására 2006-tól már formálódik egy policentrikus városfejlesztési koncepció (településhálózat-fejlesztési koncepció), ennek alapfeltétele volt az új – területi/regionális és településhálózati szempontokat is együtt kezelő – Országos Területfejlesztési Koncepció 2005. évi elfogadása, valamint az Önkormányzati- és Területfejlesztési Minisztérium 2006. évi megszervezése – ahol rövid időre ismét egyesülhetett a település- és a területfejlesztés irányítása.

Visszatérve az 1970-es évekhez, a városi címre benyújtott javaslatok jogalapját az első tanácstörvény végrehajtása tárgyában kiadott *11/1971. sz. Korm. rendelet* 13. § (1) bekezdése teremtette meg: „Nagyközség várossá nyilvánítását kezdeményezheti a nagyközség tanácsa, ha a község gazdasági élete jelentősen fejlődik és a községben olyan kereskedelmi, művelődésügyi, egészségügyi intézmények vannak, amelyek szervező, ellátó tevékenysége a környékre is kiterjed, továbbá lakosságának száma és foglalkoztatási összetétele, belterületének beépültsége és közműveinek színvonala is a városokra jellemzően alakult ki”. A jogszabály a korhoz képest modernnek tekinthető, keretjelleggel, de az Ötv. idevágó szakaszához

(59. §) képest részletesen szól. Habár az elbírálás szempontjainak írásos rögzítésére 3 évet kellett várni, ez idő alatt 7 nagyközség emelkedett teljes joggal városi rangra, ami azt mutatta, hogy az irányelvek deklarátlanlanságuk ellenére megfelelőek voltak. A nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről szóló *23/1974. ÉVM-MTTH együttes közlemény* a városok legfontosabb funkcióira (központi szerepkör, helyi ellátottság) kellően rátapint, bár egyes kritériumok nehezen értelmezhetők, vagy tarthatók be, míg néhány esetben felmerül az adathiány miatti ellenőrizhetetlenség. Az OTK besorolásán alapuló (középfokú, ill. részleges középfokú központok városodását „támogató”) szempontrendszer vitatható pontjait az alábbiak: a műszaki infrastruktúra minimumkövetelményei túlrészletezettek és egyes esetekben kevésbé relevánsak, hisz igen dinamikus időszaka ez a vonalas infrastruktúra kiépítésének, sokkal fontosabb lett volna inkább a városi átlaghoz viszonyítani. A gazdasági minimum funkció meghatározását – talán az adatok elérhetősége vagy a szocialista gazdaság működése miatt – igen egyszerűen tudta le a jogalkotó, kizárólag a vonzaskörzetből ingázó foglalkoztatottak számával kívánta mérni. Ez önmagában nem reprezentálhat városi szerepkört, hisz egy ÁG, vagy TSZ is jelentős foglalkoztató volt, jellemzően mégsem mondható kifejezett városi szereplőknek. Hiányolom az olyan, könnyen számszerűsíthető funkciókat, mint az állami nagyvállalatok telephelyei, bankfiók, takarékpénztár, nagykereske-

delemi egységek stb. Az igazgatás, oktatás, egészségügy, közművelődés területén csak kisebb korrekciókat javasoltak a kritikusabb szakemberek. Kuriózum a közlemény 3. §-a, amely a nagyváros agglomerációs övezetében fekvő nagyközségre eltérő, egy kivételtől eltekintve rendre szigorúbb küszöbszámokat határozott meg, nagy valószínűséggel a főváros körüli urbanizáció mennyiségi oldalának kezelésére. Fontosnak tartom Valér Éva felvetését, hogy mérlegelésre mindenképpen szükség van, a kritériumrendszerben nem szereplő létesítményeket is figyelembe kellett volna venni, vagyis felül kellett volna vizsgálni azt a törekvést, hogy csak olyan tényezők esnek számításba, amelyeket minden várossá fejlődő nagyközség előbb-utóbb maradéktalanul teljesíteni fog (*Valér 1980*). A települések egyedisége tehát igen csekély fontossággal bírt, az OTK-hoz és az évtizedhez hasonlóan.

A településhálózat továbbfejlesztését az MSZMP KB gazdaságpolitikai osztálya kezdeményezte 1982-ben, ennek irányítására koordinációs bizottságot⁷ hoztak létre. Kisebb finomításokkal, az 1983-ban megjelent párthatározat alapján készült a 83-as irányelv (*7010/1983 ÉVM irányelv*) és a 85-ös országgyűlési határozat (*VÁTI 1985*) is. A fejlesztés, „az ország térszerkezetének decentralizálása” kisvárosok létrehozását kívánta meg. A városi jogállás deklaráltnan kötelezettséget jelentett, az új városnak el kellett látnia vonzaskörzetét. A várossá nyilvánítás 1974-ben szabályozott követelményeit meghaladta a kor, az új irányelv egyrészt a régi hibáit kívánta

kiküszöbölni leginkább a merev mennyiségi kritériumok mellőzésével, másrészt figyelembe vette az új közigazgatási beosztást, a városkörnyéki igazgatást⁸. Ekkor lett 46 olyan település körzetközpont, amely még nem rendelkezett városi címmel, így ezeket városi ranggal ruházták fel és városi jogú nagyközség nevet kaptak. A település és a tanácsának „rangja” elvált egymástól, ez a megoldás a „fából vaskarika tipikus esete” volt (Fekete–Rózsa 1988). A párthatározat kimondta, hogy ezek a nagyközségek 5 éven belül legyenek városok, 1989-ig ez kivétel nélkül meg is valósult, ez volt a 80-as évtizedben végbement tömegesen tekinthető várossá nyilvánítások oka. Az irányelv továbbra is a vonzaskörzetet tekintette legfontosabb tényezőnek, de lehetővé tette, „hogy egy-egy kiemelkedő, sajátos szerepet betöltő nagyközség vonzaskörzeti funkció nélkül is várossá válhasson”. Az elbírálás során számos nehezen vagy egyáltalán nem mérhető tényezőt is figyelembe vettek (kinézet, történelmi múlt, rendezési terv, lakosság településfejlesztési aktivitása) a vonzaskörzetben betöltött gazdasági, igazgatási, ellátási szerep mellett. Az ellátottságot a hasonló nagyságrendű városokéhoz viszonyították. A pályázati rendszer bevezetésének oka, hogy akkoriban kezdett az élet más területein is megjelenni a pályázatás módszere, ez azonban nem feltétlenül jelentett demokratikusabb eljárást (Fekete–Rózsa 1988). A „puha tényezők” fontosságának növekedésére utal, hogy „a pályázatok elbírálása a térségi sajátosságok figyelembevételével történik”. Ez tág lehető-

séget biztosított a várossá nyilvánításra, szubjektív szempontok érvényesülésére, amely egyre növekvő mértékben csökkentette a városi színvonalat. Az irányelv egyik merőben új eleme utalt a demokrácia fokozottabb érvényesülésére: a várossá nyilvánítás korábban a megyei tanács kezdeményezése volt, míg most a település lett az indítványozó. A megyei tanács végrehajtó bizottsága állást foglalt, hogy a pályázat beleillik-e a megyei koncepciókba. A pályázatokat szakmai bíráló bizottság (ÉVM, OT, PM, MTTH, KSH, HNF) egyeztetette, ütköztette érdekeit, majd javaslatot tett a várossá nyilvánítandó községek körére.

Ez a szabályozás a rendszerváltozást követően gyökeresen megváltozott, a jogállamiság kritériumainak való megfelelés a közigazgatást is érintette. A települések közötti hierarchikus kapcsolatok tagadása elhomályosította a célszerűség és a gazdaságosság szempontjainak érvényesülését. Mivel a jelenleg hatályban lévő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 59. és 94. § b. pontja érdemi feltételekhez nem köti a várossá nyilvánítást, az elmúlt 17 évben jelentős mértékben megszaporodott a várossá nyilvánítási kérelmek száma és sor került „alulurbanizált” települések városi rangra emelésére is. Ez tudatosan alakult így, ezt támasztja alá az Ötv. 59. §-ának indoklása: „A Javaslat megőrzi a városok értékeit a városi cím használatával. Fejlettségük, térségi szerepük elismerésével lehetőséget nyújt újabb településeknek is a városi cím használatára. Nem indokolt ezt részletes feltevéssel kötni.” A községek képviselő

testületei a tapasztalatok szerint eltérően értelmezték a „fejlettséget” és a „térsgégi szerepet”, a benyújtott pályázatok nem adtak egyértelmű választ a minősítéshez és a községek összehasonlításához, ezért a Belügyminisztérium felelős főosztálya 1992-ben szakmai állásfoglalást tett közzé (BM 1992), amely az Ötv. indoklásába is bekerült. Ez pontokba szedve felhívta a figyelmet, milyen tartalommal bírjon a pályázat, emellett a BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztálya segítséget is felajánlott a nagyközségek várossá válási terveinek értékelésében, a fejlesztések szakmai irányításában (BM 1993). Az Ötv. 1994. évi módosításakor érdemi változás nem történt, csupán anynyi változott, hogy 1995-től már csak nagyközségek pályázhattak a városi címre. A várossá nyilvánítási eljárás szabályozottabbá tételére csak az évtized végén került sor, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 15–17. §-a keretében, ami lehetővé tette a kérelmek szakmailag megalapozottabb bírálatát, de nem változtatható a bevett politikai gyakorlaton. Míg a kilencvenes évek közepéig olyan községek várossá nyilvánítására került sor, amelyek rendelkeztek több-kevesebb városi szerepkörrel, addig az ezredforduló után már szinte kizárólag városi funkcióval nem vagy csak alig rendelkező községeket léptettek elő a közigazgatási rendszerben (Beluszky–Győri 2006b). A városok gyarapodása nem állt meg, számuk jelenleg 306 és várhatóan tovább fog gyarapodni. Nehéz megbecsülni, mekkora az a szám, ahol a folyamat megáll, ne-

vesebb kutatók becslései is túlhaladottá válnak (Hajdú 2001, Tóth 1996).

Magyarország urbanizáltsága 2008-ban 68,02% (saját számítás), ez lényegében megfelel az ország társadalmi-gazdasági fejlettségének és az európai átlagnak. Fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy *a városi népesség arányának növekedése a városhálózat változatlanul erőteljes bővülése esetén is tovább lassul, és 75 % körül megáll, még akkor is, ha valamennyi jelenlegi nagyközség várossá válna (Szigeti 2002).*

Összegzés

A várossá nyilvánításnak azt a pillanatot kell megragadnia, amikor a fejlődési folyamat eredményeként a település már nem községi, hanem városi minőséget képvisel. A várossá nyilvánítás kritériumrendszerének feladata ennek a folyamatnak a számba vétele, vagyis a város adott korszaknak megfelelő fogalmának tételes, adatszerű megfogalmazását kell jelentenie (Valér 1980). A követelmények körének és mértékének felülvizsgálatának rendszeresnek kell lennie, igazodva a városhálózat dinamikus rendszeréhez. A nagyközségek városi fejlettségét meghatározni, meghúzni egy városi minimumnak tekinthető fejlettségi szintet még igen átgondolt kritériumrendszer birtokában sem könnyű. A mennyiségi, vagyis kemény korlátok alkalmazása kizárhat egyes városként funkcionáló településeket, bár jelenlegi városszámunk talán mégis indokolhatja ezek használatát. A minőségi és térsgégi tényezők ebben a kritériumrendszerben

nem vagy csak nehezen érvényesíthetők, ezért – szigorúan szakmai – mérlegelésre egyre inkább szükség van.

A várossá nyilvánításnak mostanára állandósult a szempontrendszere, a következő kritériumokat veszik figyelembe: bizonyos számú népesség, intézményekkel, infrastruktúrával való ellátottság, gazdasági fejlettség, térségi szerepkör, helyi társadalom településfejlesztési aktivitása, városias arculat, történelmi múlt, kulturális, szellemi élet, a település vonzáskörzete. Alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk ezeket. Az objektív vagy „kemény tényezők” azok, amelyek jól definiálhatók, pontosan mérhetők, ilyen például a lakosság-szám, a vonalas infrastruktúra hossza, az egyes intézmények megléte, illetve hiánya. Ugyanakkor a „puha tényezők”, a szubjektív elemek, például a történelmi múlt jelentősége, a szellemi kisugárzás meghatározása már sokkal nehezebb, mert egyáltalán nem könnyű azokat értelmezni, és különböző mérőszámokkal kifejezni. Előállíthatók nyilvánvalóan olyan mutatók (pl. a diplomások aránya, kulturális létesítmények befogadóképessége vagy látogatottsága), amelyek utalhatnak az adott település szellemi potenciáljára, de összességében véve ezek a tényezők a legkevésbé megfoghatók. Jelentőségük viszont vitathatatlan a várossá válásban, sőt egyre fontosabb várost formáló erővé léptek elő.

A városi cím elnyerése elismerést jelent a településnek, a gazdasági, társadalmi fejlődésnek, a településfejlesztő lakosságnak, a környező településekre gyakorolt vonzásnak. A tennivalók

azonban nem érnek véget a városi jogállás megszerzésével, sőt a jelenlegi városi színvonalat tekintve ekkor kezdődik az igazi munka, a „valódi” várossá válás igényével, ez azonban elképzelhetetlen a kormányzat tudatos településfejlesztési gyakorlata nélkül.

A városi cím adományozása szakmai és politikai viták tárgyát képezte és képezi napjainkban is. Két nézet ütközik alapvetően. Az egyik már nem tulajdonít jelentőséget a városi rangnak, azt nem jognak, hanem titulusnak fogja fel, közeledve az „európai” értelmezéshez. Számára az urbanizáltság válik értékké, a városok számában kifejeződő városodottság másodlagos. A másik nézet továbbra is a hagyományos értékrenden alapulva elvárásokat fogalmaz meg a városi jogállással rendelkező településekkel szemben. Egyértelmű változást vár, a várossá nyilvánítási folyamat konszolidálását, ezt leggyakrabban szigorú kritériumrendszeren keresztül látja teljesíthetőnek. Ezzel viszont csorbulna az igazságosság és az egyenlőség elve, hiszen a „kint rekedtek” mellett továbbra is megmaradna mintegy 70 faluváros, hacsak nem vennék vissza tőlük a városi címet. Ennek bekövetkezése a jelen körülmények között elképzelhetetlen, a városi cím visszavételére a múlt században is csak egyszer volt példa⁹. A szigorítás mellett reális alternatíva vagy kiegészítés lehet a potenciális városok tényleges várossá fejlesztése.

Fontos tudatosítani, hogy közigazgatási jogállás nem szükségszerűen határoz meg funkciókat. A terület- és településfejlesztés szakemberei sokszor

figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a településhálózat nem homogén, hanem hierarchikus rendszer. Az egyes funkciók differenciáltan telepítendőek, ez pedig nem jogálláshoz, hanem a város-hierarchiában betöltött ranghoz kötődik. Ez az alapja a policentrikus városfejlesztési koncepciónak is. Természetesen a funkciók telepítésének, a fejlesztések „dekonzentrált koncentrációjának” alapja a települések és kapcsolataik pontos és aktuális ismerete.

A megoldás már formálódik. Az új Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció egyeztetési változata 2008 év végére várható.

RÁCZ SZILÁRD

Irodalom

1007/1971. számú Korm. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról

11/1971. sz. Korm. rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtása tárgyában

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról

2007. évi CLXIX. törvény A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről

23/1974. ÉVM–MTTH együttes közlemény a nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről. – *Tanácsok Közlönye*. 33. szám 578–580. p.

7010/1983 ÉVM irányelv a nagyközségek várossá nyilvánítására vonatkozó pályázatok elkészítéséhez és elbírálásához. – *Építésügyi Értesítő*. 31. sz. Bp.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény indoklása

A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény indoklása

Beluszky Pál – Györi Róbert (2006a) A magyar városhálózat adottságai a városversenyben. In: Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs. 236–293. p.

Beluszky Pál – Györi Róbert (2006b) Ez a falu város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után). – *Tér és Társadalom*. 20. évf. 2. sz. 65–81. p.

Beluszky Pál (1967) A magyar városok központi szerepköre. – *Statistikai Szemle*. 6. szám. 543–563. p.

Beluszky Pál (1999) *Magyarország településföldrajza*. (Általános rész). Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Benedek József (2006): Településrendszer. In: Horváth Gyula (szerk.): *Északnyugat-Erdély*. MTA RKK– Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest. 162–205. p.

BM (1992) A BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztályának szakmai állásfoglalása a várossá nyilvánítás kezdeményezéséről. – *Önkormányzati Tájékoztató*. 2. évf. 11. sz. Bp.

BM (1993) A BM Településfejlesztési és Kommunális Főosztály közleménye a községek várossá nyilvánításával kapcsolatban. – *Önkormányzati Tájékoztató*. 3. évf. 11. sz. Bp.

Csapó Tamás – Kocsis Zsolt (1997) A várossá nyilvánítás elvi kérdései, potenciális városok az Északnyugat-Dunántúlon. – *Tér és Társadalom*. 11. évf. 1. sz. 183–196. p.

Dobos József (2002) A városodásról és a városiasodásról. – *Jogelméleti Szemle*. 4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/dobos12.html> (2007.05.23.)

Enyedi György (1988) *A városnövekedés szakaszai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Enyedi György 2003: *Városi világ – városfejlődés a globalizáció korában*. Habilitációs előadások 4. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.

Faragó László (2006) A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. – *Tér és Társadalom*. 20. évf. 2. szám. 83–102. p.

Fekete Attila – Rózsa Zsolt (1988) „Ez a falu város” (Adalékok az utóbbi évek várossá nyilvánítási folyamatához). – *Szociológia*. 1. szám. 17–39. p.

Hajdú Zoltán (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Kara Pál (1996) A város és vonzásokörzetének szervezeti, strukturális lehetőségei. In: Szabó Gábor (szerk.): *Város és vonzásokörzete*. Ön Kor Kép Kiadó, Budapest. 93–106. p.

Konrád György – Szelényi Iván (1971) A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. – *Valóság*. 12. szám. 19–35. p.

KSH (2001) *A magyar kisvárosok*. Településhálózat VIII. kötet. KSH, Budapest.

KSH (2006a) *A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve*. KSH, Budapest.

KSH (2006b) *A Magyar Köztársaság Helységnévtára*. KSH, Budapest.

Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.) 2004: *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. 3. jav. kiad. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest.

Lados Mihály 1998: Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai. – *Tér és Társadalom*. XII. évf. 1–2. sz. 59–86. p.

Leipzig Charter on Sustainable European Cities http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf (2007.05.29.)

Nemes Nagy József (1998) *A tér a társadalomkutatásban*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület „Ember-Település-Régió”, Budapest.

Nordregio (2004) *Espon 1.1.1. project. Potentials for polycentric development in Europe. Final report*. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/index_EN.html (2007.05.02.)

ÖTM (2007) *Kilenc új város*. Közlemény. 2007. június 21. <http://www.bm.hu/web/portal.nsf/aktualis/F630215BA27ACCB6C12573020023F35D> (2007.07.21.)

Pálné Kovács Iлона (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

PM 2007a: *A Pénzügyminisztérium közleménye az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (ÖNHIKI-s) önkormányzatok 2007. évi első ütemű támogatásáról* <http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/5BA232EC2D4D29B7C12573130026BFFB?OpenDocument> (2008. 04. 20.)

PM 2007b: *A pénzügyminiszter közleménye az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok 2007. évi II. ütemű támogatásáról* <http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/F9070A47D2CAF0CAC12573A200288F67?OpenDocument> (2008. 04. 20.)

Rechnitzer János (2007) Az európai regionális politika és a városfejlődés. – *Magyar Tudomány*. 6. szám 692–703. p.

Szelényi Iván (1996) Cities under Socialism – and after. In: Andrus, G. – Harloe, M. – Szelényi, I (eds.) *Cities after socialism*. Oxford, Blackwell. 286–317.p.

Szigeti Ernő (1996) A közigazgatási területbeosztás településföldrajzi vetületei és lehetőségei. In: Szabó Gábor (szerk.): *Város és vonzásokörzete*. Ön Kor Kép Kiadó, Budapest. 57–92.p.

Szigeti Ernő (1997) Urbanizáció, városeshálózat, városállomány. – *Területi Statisztika*. 1. Bemutatószám, 66–82. p.

Szigeti Ernő (2002) *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Tóth József (1996) A településrendszer. In: Percel György (szerk.) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 539–584.p.

Valér Éva (1980) A városállás kritériumai. – *Területrendezés*. 3. szám. 16–18. p.

VÁTI (1985) *Terület- és településfejlesztés hosszú távú feladatai*. Bp. VÁTI ROTA 85137.

Jegyzetek

1. A sajátos városi státusú önkormányzatokkal – a fővárossal, kerületeivel és a megyei jogú városokkal – a tanulmány nem kíván foglalkozni, fókuszában a településhierarchia alsó szegmense áll.

2. „Késleltetett városfejlődés”, „alulurbanizáltság”: amikor az urbanizációs szint elmaradt a tényleges gazdasági fejlettségi szinttől és attól, amit a települések normális piacgazdasági körülmények között befutottak volna (Konrád-Szelényi, 1971, Szelényi 1996).

3. Megjegyzés: a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLII. törvény 16. §-a (1) bekezdése szerint „Az önkormányzati általános választás évében városná nyilvánítás nem kezdeményezhető”.

4. Mivel területfejlesztési törvényünk alapfogalmai között, illetve más hatályos jogszabályban sem kerül rögzítésre a város fogalma, vagyis a jogalkotó használja, de nem határozza meg a város fogalmát, egy – általam legtartalmasabbnak tekintett – definíciót célszerűnek tartok közölni. Szigeti Ernő szerint városnak azt a külső megjelenésében rendezett, városias arculatú, illetve központú települést tekinthetjük, amelynek intézményhálózata, infrastruktúrája a településnagyságnak és a kor színvonalának megfelelő, valamint képes önállóan (esetleg más településekkel együttműködve) saját és környezete lakossága számára középfokú ellátást biztosítani (Szigeti 2002).

5. Bővebben lásd: *Nordregio* (2004) Espon 1.1.1 projekt

6. Ennek legfrissebb dokumentuma a Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról. A dekrétum fontos kijelentése, hogy a városfejlesztési politikát nemzeti szinten kell meghatározni, a kormányoknak fel kell ismerni a városok jelentőségét a nemzeti, regionális és helyi célok megvalósításában. Európának ugyanis erős városokra és régiókra van szüksége (*Leipzig Charter* 2007).

7. Tagjai: Országos Tervhivatal, Építési és Városfejlesztési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Minisztertanács Tanácsi Hivatala, KSH, Hazafias Népfrent, MTA, SZOT, MSZMP KB gazdaságpolitikai osztálya.

8. 1984. január 1-től megszűntek a járások és az addigi háromszintű igazgatás helyébe kétszintű – megye, város-község – bevezetésére került sor. Az Ötv. életbe lépéséig némely szakigazgatási és minden másodfokú hatósági feladatot a térség központi városa látta el. A városkörnyékek közül 34 eredetileg csak nagyközség volt, de ezek 1989-ig kivétel nélkül elnyerték a városi címet (Szigeti 1996). Ez a rendszer a szakma véleménye szerint 80%-ban bizonyult reálisnak. A fő gondot a városhiányos területek okozták, illetve az a törekvés, hogy minden városnak városkörzetet kellett kreálni. Összességében az új igazgatási rendszer elég vegyes képet mutatott, országosan igen nagy eltérésekkel. A legkisebb zökkenő az igazgatási munkában jelentkezett, a körtetközpontok különösebb gond nélkül tudták pótolni a járási hivatalokat. A közös fejlesztések és fenntartások vegyesebb és szerényebb eredményeket hoztak. Végül is egyre erősödő önkormányzati elemekkel megteremtődött a kétszintű igazgatási rendszer (Kara 1997).

9. Az 1923-ban városi címet kapott Hajdúhadházzal esett meg, hogy 1934-ben a belügyminiszter a városban kialakult gazdasági nehézségek miatt elrendelte a nagyközséggé való visszaminősítést (Szigeti 2002).