

# A REGIONÁLIS KÖZPONTOK SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA MAGYARORSZÁG VÁROSHÁLÓZATÁBAN A SZABAD KIRÁLYI VÁROSOKTÓL A NUTS RÉGIÓKÖZPONTOKIG

(Changing Role of the Regional Centres from Libera Regiae Civitas to NUTS Regional Centres)

CSOMÓS GYÖRGY

*Kulcsszavak:*

*szabad királyi város törvényhatósági jogú város megyei jogú város regionális centrum régióközpont pólusváros területfejlesztési koncepció*

*Jelen tanulmány a magyarországi regionális centrumok városhálózatban betöltött pozícióváltozásait követi nyomon a szabad királyi városoktól a NUTS 2 tervezési-statisztikai régiók kialakításáig. A nagyvárosok szempontjából napjaink egyik legfontosabb kérdése, hogy a regionális centrumok (együttal pólusvárosok) lesznek-e a NUTS 2 régiók tényleges központjai, vagyis az évszázados fejlődéssel kialakult centrumokkal szemben létezik-e más alternatíva?*

Magyarország nagyvárosainak közigazgatási besorolása, politikai megítélése az elmúlt másfél évszázad során számtalanszor változott, ok-okozat kérdéseként merült fel a nagyváros meghatározás is. A változásokat befolyásolták a városok „lobbi” tevékenységei, az aktuális politikai célok, a kijelölt fejlesztési irányok, a tudományos paradigmák és sajátos magyar elemként az ország területi változásai. A 19. század városhierarchiájának csúcán a szabad királyi városok, majd a törvényhatósági jogú városok álltak, a városhálózatban betöltött szerepük azonban sok esetben nem következett rangjukból. A 20. század térszerkezeti folyamatait az ország területi változásai és az éppen aktuális politikai irányzat racionális vagy irracionális fejlesztési elképzelései határozták meg. A rendszerváltozást követő közigazgatási reformok megszüntették a hierarchikus berendezkedést, valamennyi település önálló entitássá vált, azonban a városhálózat homogén tömegéből szigetszerűen emelkedtek ki a megyei jogú városok. A demokratikus államberendezkedéssel kialakult közigazgatási struktúrában új elemként jelentek meg az Európai Unió regionális politikáját követő, több megyét átfogó NUTS 2 tervezési-statisztikai régiók. A városhálózat csomópontjaiban elhelyezkedő regionális centrumok több száz éves fejlődés eredményeként jöttek létre, azonban a régióközpontok kijelölése elsősorban a politikai akarat függvénye.

## *Magyarország nagyvárosainak megítélése a 19. század közepétől a trianoni határváltozásokig*

Az 1848. márciusi-áprilisi törvényekig a területi adózás alapegységeit és az általános közigazgatás hatóságait a nemesi vármegyerendszer testesítette meg (Hajdú 1996). A nemesi vármegye (comitatus) önkormányzata önmagában alapvetően demokratikus intézményként funkcionált, azonban sem az ország, sem a vármegye városai felé nem érvényesült a demokratikus jelleg. Mint önkormányzati szerv a nemesi vármegye belügyként kezelte a közigazgatást, a bíraskodást és az ítélezést, az adóztatást és a rendfenntartást, a megyék követeik révén az országgyűlést is befolyásolták (Hajdú 2005).

A nemesi vármegyék irányítása és befolyása nem terjedt ki a szabad királyi városokra (libera regiae civitas), amelyek a városi kiváltságok legfontosabb formáját jelentették. A szabad királyi városok közvetlenül a királyhoz tartoztak, mentesültek a feudális bíraskodás és az adózás alól, polgárai csak a királynak és a városnak fizettek adót. A szabad királyi város státusz kivívása a király, a megye nemessége és az egyház, valamint a városok polgársága közötti harc eredménye volt, egyúttal a város fejlődésének záloga. Az 1867-es kiegyezésig a szabad királyi városok száma 81-re nőtt, a mai Magyarország területén azonban csak 12 város nyerte el a rangot, köztük Buda, Debrecen, Győr, Pest, Pécs, Szeged és Székesfehérvár (Beluszky 2005).

1825-ben Magyarország legnagyobb lakosságú városa Debrecen volt több mint 45 000 lakosával, az egyesítés előtti Pest és Buda önmagukban kisebbnek számítottak. Gyimesi Sándor népességszámra, ipari és kereskedelmi szerepkör fejlettségére, igazgatási és oktatási intézmények meglétére alapozott városiassági értéke szerint Pest, Debrecen, Buda, Győr és Szeged állt a városi szerepkör volumenének hierarchikus rangsora élén (Beluszky 2003). Bácskai Vera és Nagy Lajos a piacközponti szerepkört tekintette a rangsor meghatározó elemének, számításaik során a kereskedelmi vonzaskörzet volt a meghatározó (Bácskai–Nagy 1984). Ennek eredménye, hogy a várostalan területek nagyvárosai, elsősorban az alföldi városok, így Debrecen, Kecskemét és Szeged a rangsor végére kerültek. Bácskai Vera szerint a regionális központok és a megyeszékhelyek külön kategóriát képeztek, több város is rendelkezett regionális szintű intézményekkel, még sem volt megyeszékhely város (Bácskai 2006).

Az 1848. évi XXIII. törvénycikk, valamint az 1848. évi XVI. törvénycikk alapjaiban változtatta meg a közigazgatás évszázados gyakorlatát. Az Országgyűlés népképviseleti alapon szerveződésével a nemesi vármegye joga a követküldésre elveszett, a megye kikerült a törvényhozás szereplőinek köréből. A szabad királyi városok a törvénybe foglaltak szerint önálló köztörvényhatóságok, minden tekintetben függetlenekké váltak a megyétől. A törvény kategorizálta a városokat, elsőként került a jogalkotásban említésre a nagyváros meghatározás: 4. § „*Olly városok, mellyekben 12,000 lakosnál kevesebb vagyon, kis városoknak, mellyekben 12,000 lakosnál több, de 30,000 lakosnál kevesebb vagyon, közép városoknak, és mellyekben 30,000 lakosnál*

több vagyron, nagy városoknak nevezetnek.” A törvény értelmében a mai Magyarország területéről nagyvárosnak minősült Pest-Buda, Debrecen, Szeged és Kecskemét.

Az 1867-es kiegyezést követően átalakult az államstruktúra, az Osztrák–Magyar Monarchia létrejöttével az abszolutizmus merev közigazgatási rendszere felbomlott. Az 1870. évi XLII. törvénycikk értelmében elválasztották a közigazgatást a bíraskodástól, értelmezték a törvényhatóságok helyzetét és jogállását, meghatározták feladatait és intézményrendszerét. A köztörvényhatóságok gyakorolják az önkormányzati jogokat, közvetítik az állami közigazgatást, közérdekűségük révén országos ügyekkel is foglalkozhatnak, megfogalmazott véleményüket a kormány, az országgyűlés és más törvényhatóság elé terjeszthetik. Az 1876. évi XX. törvénycikk, az 1876. évi XXXIII. törvénycikk, valamint az 1877. évi I. törvénycikk megszüntette a feudális eredetű önkormányzatokat, és rögzítette a megyebeosztást. A törvények értelmében a korábbi 81 szabad királyi városból mindössze 25 maradt törvényhatósági jogú város (Budapest és Fiume sajátos helyzete mellett), a szabad királyi város rang a feudális korszak örökségeként élhetett tovább tartalom nélkül. A törvényhatósági joggal már nem rendelkező városokat a megyék alá sorolták, az új közigazgatási rendszerben Debrecen, Nyíregyháza és Szolnok is megyeszékhelyi rangot kapott. Az 1886. évi XXI. törvénycikk és az 1892. évi XXVI. törvénycikk pontosan rögzíti a törvényhatósági joggal felruházott városok sorát. Ennek értelmében a 25 törvényhatósági jogú városból 10 maradt a mai Magyarország területén: Baja, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Komárom, Pécs, Sopron, Szeged és Székesfehérvár. A törvényhatósági jogú városok közül Baja, Hódmezővásárhely és Kecskemét kivételével valamennyi város egyben szabad királyi város is volt, az 1872. évi XXXVI. törvénycikk által egyesített Budapest pedig, mint az ország fővárosa külön státuszt képviselt (Kovács–Katus 1987).

A trianoni határmódosításokig valamennyi mai regionális központ törvényhatósági joggal rendelkezett, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged és Székesfehérvár közigazgatási értelemben a városhierarchia élére került.

Beluszky Pál 1990-es vizsgálatában a századfordulón kialakult városhierarchiát a városi alapfunkciók mennyisége és sokfélesége alapján állapította meg (Beluszky 1990). Véleménye szerint a települések hierarchikus rangja a városi alapfunkciók differenciáltságát, az ellátott feladatok szintjét, az ellátott szerepkör gyakoriságát fejezi ki. Az így kialakított rangsor hat hierarchia szintet tartalmaz. A városhierarchia élén az 1873-ban Óbuda, Buda és Pest egyesítésével létrejött Budapest áll, amely az 1867-es kiegyezés után a közel 20 millió lakosú Magyarország fővárosa lett, az Osztrák–Magyar Monarchián belül Bécs ellenpólusa (Győrffy 1997). A századfordulóra Budapest lakossága már 12-szer nagyobb volt, mint a hierarchiában utána következő Zágráb lakossága, és nyolcszor, mint a második legnépesebb város, Szeged lakossága. A főváros városhálózatban betöltött súlya már a trianoni határváltozásokat megelőzően is sokkal jelentősebb volt, mint a regionális centrumoké.

A regionális központok hierarchia szintjeit Beluszky Pál véleménye szerint két szempont szerint lehet megközelíteni, egyrészt a városi szerepkörök differenciáltsága (jogállás, funkció, hierarchia, városi társadalmi viszonyok) alapján, másrészt a városi funkciók mennyiségi értékei alapján (Beluszky 1990; 2003). Mindkét esetben

ugyanaz a 10 város alkotja a regionális centrumok körét: Zágráb, Pozsony, Kolozsvár, Szeged, Kassa, Debrecen, Pécs, Temesvár és Arad (*1. táblázat*). Regionális szerepkört változó mértékben más városok is elláttak, de összességében nem a regionális központok szintjén, például Miskolc, Győr vagy Székesfehérvár.

### 1. TÁBLÁZAT

*A magyarországi regionális centrumok hierarchiája 1900-ban és 1910-ben  
(Hierarchy of the Regional Centres in 1900 and in 1910)*

<i>Szám</i>	<i>Város</i>	<i>Hierarchia szint</i>	<i>Lakosság- szám 1900-ban (fő)</i>
1.	Budapest	Főváros (1900, 1910)	716 476
2.	Zágráb	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	57 690
3.	Kolozsvár	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	46 670
4.	Pozsony	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	61 537
5.	Szeged	Teljes értékű regionális centrum (1900) Részleges regionális centrum (1910)	90 270
6.	Kassa	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	35 586
7.	Debrecen	Részleges regionális centrum (1900) Teljes értékű regionális centrum (1910)	72 351
8.	Pécs	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	42 252
9.	Temesvár	Részleges regionális centrum (1900) Teljes értékű regionális centrum (1910)	49 624
10.	Nagyvárad	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	47 018
11.	Arad	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	53 694
12.	Miskolc	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900)	40 833
13.	Székes- fehérvár	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900)	30 451
16.	Győr	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900) Részleges regionális centrum (1910)	27 758

*Forrás:* Beluszky 2003.

A teljes értékű regionális központok közül Zágráb (Horvát–Szlavónország), Kolozsvár (Erdély), Pozsony és Kassa (Felvidék) valójában országrészközpontok voltak, ellentétben Szegeddel, amelynek megítélése a legbizonytalanabb. Fejlődése szempontjából meghatározó Temesvár és Arad közelsége. A Bánát és Dél-Erdély központjai a 20. század elejére már nagyobb gazdasági háttérrel rendelkeztek, mint Szeged. 1910-re a regionális központok sora módosult, Zágráb, Kolozsvár, Pozsony és Kassa továbbra is teljes értékű regionális központok maradtak, de közéjük lépett Debrecen és Temesvár. Szeged a részleges regionális központok csoportjába került Nagyvárad, Pécs, Arad, a felzárkózó Győr és Brassó mellé. Budapest változatlanul a legerősebb város maradt, 1910-re közel 900 ezer lakosával jelentősen elmaradva a 2 milliós Bécstől, de messze kiemelkedve a regionális központok közül (*Hajdú* 2005).

A trianoni határváltozásokat megelőző években a mai Magyarország területén regionális központoknak tekintett városok mindegyike rendelkezett a legfontosabb közigazgatási besorolással, a törvényhatósági joggal, mellette Debrecen, Győr, Pécs, Szeged és Székesfehérvár egyúttal szabad királyi városok is voltak. A városok hierarchikus rangsorában 1910-ben csak Debrecen töltötte be teljes értékűen a regionális központ szerepét, Győr, Pécs és Szeged részlegesen ugyan, de megfelelt a regionális központ státuszának, azonban Miskolc és Székesfehérvár teljes értékű fejlett megyeszékhely maradt.

### *A városhálózat változása a két világháború között*

Az I. világháborút lezáró békeszerződések részeként 1920. június 4-én Versaillesban aláírásra került a „Trianoni békeszerződés”, melynek következményeként az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlott, a Magyar Királyság pedig elveszítette 324 411 km<sup>2</sup> összterületének (Horvátországgal együtt) közel háromnegyedét (71,34%), lakosságának majd kétharmadát (63,6%). A trianoni határváltozások után Magyarország területe 92 963 km<sup>2</sup>-re módosult, lakossága alig haladta meg a 7,6 millió főt (*Palotás* 1990).

A területi változások következtében 1910-ben a teljes értékű és részleges regionális központok közül Zágráb (Horvátország), Kolozsvár, Temesvár, Nagyvárad, Arad és Brassó (Románia), Pozsony és Kassa (Csehszlovákia) elcsatolásra kerültek. A Magyarországon maradt Debrecen elveszítette vonzáskörzetének jelentős részét, Győr, Pécs és Szeged pedig korábban sem tartozott a teljes értékű regionális központok közé. A városhálózat új struktúrájában Budapest súlya aránytalanul dominánssá vált, a megmaradt regionális központok a különböző állami fejlesztések ellenére sem tudták ellensúlyozni a főváros megnövekedett szerepét (*Hajdú* 2005).

A két világháború közötti időszak revíziós politikája a közigazgatásra is hatást gyakorolt, a területi változásokat és az államhatárok radikális módosítását átmenetinek kezelték, következképpen jelentős közigazgatási reformot nem is hajtottak végre. A politikai gondolkodással ellentétben a területfejlesztési elképzelések min-

den tekintetben igazodtak a megváltozott körülményekhez. *Prinz Gyula* alapvetően közlekedésföldrajzi, kisebb részt településföldrajzi megfontolásokon alapuló közigazgatási struktúrája hét regionális közigazgatási központtal számolt, amelyek Budapest, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged Miskolc és Székesfehérvár voltak (*Hajdú* 2005). *Magyary Zoltán* az 1930-as években a közigazgatás racionalizálásáról alkotott elképzeléseiben bázisként 14 megyét határozott meg, Baja, Békéscsaba, Budapest, Debrecen, Győr, Hatvan, Kaposvár, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok és Szombathely központokkal. *Prinz Gula* és *Magyary Zoltán* megállapításait és elképzeléseit figyelembe véve *Hantos Gyula* a köz- és szakigazgatási rendszerek területi struktúrája alapján hét régiót határozott meg, melyek központjaiként Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged és Szombathely lett megjelölve. *Frisnyák Sándor* szerint az 1930-as években Budapest ellépővárosai a regionális centrumoknak tartott Debrecen, Győr, Pécs és Szeged, valamint ipari termelésük alapján Miskolc és Székesfehérvár voltak (*Frisnyák* 1995). A korábbiaktól eltérő elvek mentén, de lényegében hasonlóan fogalmazta meg *Kaffka Péter*, a Fővárosi Közmunkák Tanácsának mérnöke műszaki-gazdasági alapokon nyugvó országrendezését. A megyebeosztás alapjának „az értelmes műszaki felosztást” kell tekinteni, vagyis a nyolc nagymegye (gyakorlatilag régió) közlekedésföldrajzi alapon a Budapestet övező központi megyét „legezőszerűen” kísérő hét nagymegye (*Kaffka* 1932; 1933).

A bécsi döntések 55 419 km<sup>2</sup>-t juttattak vissza az elcsatolt területekből Magyarországnak. A közigazgatás tekintetében az Imrédy Béla vezette kormányzat a jogfolytonosságra helyezte a hangsúlyt, a visszacsatolások utáni megyék és járások a trianoni határváltozások előtti struktúrát vették fel. A városok száma a visszacsatolások és területnyereségek miatt folyamatosan emelkedett, és 1944-re elérte a 81-et. *Erdei Ferenc* politológus-szociológus szerint az országrendezési elvek lényege, hogy a városi vonzáskörzeteknek megfelelő közigazgatási egységek jöjjenek létre. A közigazgatási struktúra megtartása érdekében tartományi szerepkörű városok kijelölése lenne szükséges, Budapest irányítása mellett Debrecen, Győr, Kassa, Miskolc, Pécs, Szeged és Szombathely (*Erdei* 1939).

A két világháború közötti időszak területfejlesztési elképzelési megmaradtak elméleti szinten, gyakorlati változás nem történhetett, a közigazgatási struktúra változatlan maradt. A II. világháborút lezáró 1947-es párizsi békeszerződések kisebb eltérésekkel visszaállították a trianoni határokat, ezzel mintegy véglegesnek tekintve Magyarorszag területét és határait (*Rónai* 1989).

## *A nagyvárosok megítélése az államszocializmus időszakának területfejlesztési elképzeléseiben*

A szocializmus időszaka a területi kérdésekre adott válaszok szempontjából nem tekinthető egységesnek. Az aktuális három- és ötéves tervek, a gazdasági elvárások és kényszerek, a politikai elit racionális vagy irracionális gondolkodásmódja éppúgy hatást gyakorolt rá, mint a társadalomban jelentkező feszültségek.

A közigazgatás struktúrájában bekövetkezett változások eredményeként a korábbi 25 megyét 19 megyére csökkentették, és megszüntették a községi jogállású megyeszékhelyeket, a továbbiakban megyeszékhely csak városi jogú település maradhatott (Koloszvály–Szamel 1950). Az 1950. évi I. tanácstörvény 24 nagyobb várost a megyei tanácsok, 29 kisebb várost pedig a járási tanácsok alá rendelt, megteremtve ezzel a megye – város, illetve a megye – járás – város hierarchiát, de függetlenül attól Budapestet. A fővárost körülvevő agglomerációs területből, hét városból és 16 községből létrehozták Nagy-Budapestet, melynek dominanciája a korábbi évekhez képest fokozottabban érvényesült (Dövényi 2003).

A közigazgatási változások mellett az 1950-es években a településhálózat formálódására a leghatározottabban a gazdasági szempontok gyakoroltak hatást. Az I. Ötéves Terv keretében a beruházási javak szűkössége miatt a már korábban is nehézipari központnak számító települések fejlesztése történt meg, elsősorban a Borsodi Iparvidéken (Kazincbarcika, Miskolc, Ózd), valamint a Bakonyban (Várpalota, Ajka). A feldolgozó ipar központja továbbra is Budapest volt. A Dunántúli-középhegységtől Budapesten keresztül az Északi-középhegységig húzódó ipari tengely településeinek fejlesztése (erőltetett iparosítása) a szocialista várostípus kialakulásához vezetett.

A településhálózatra vonatkozó tervezési irányokat a Népgazdasági Tanács határozta meg, melynek legfontosabb eleme a települések kategorizálása volt (Hajdú 1989). A tervezés eredményeként három településhálózat-fejlesztési alapkategóriát határoztak meg, a különböző alapkategóriákba tartozó településekhez pedig differenciált fejlesztési irányokat rendeltek (2. táblázat). A hierarchia csúcsán, mint osztályon felüli település állt Budapest és a stratégiai szempontból kiemelt, nehézipari központ Miskolc. Az I. osztályú települések körébe kerültek a megyeszékhelyek mellett a korábbi megyeszékhelyek, a fejlettebbnek ítélt városok és a nagyipari fejlesztésre kijelölt települések. A III. kategóriába kerülő 3067 település három alcsoportba került: fejleszthető települések (III./A), részlegesen fejleszthető települések (III./B) és nem fejleszthető települések (III./C).

Az 1950-es években a település- és településhálózat-fejlesztési elképzelések mellett a korábbiaknál radikálisabb közigazgatási reformtervezet is készült. 1953-ban a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága megvitatta a 10 megyés közigazgatási beosztás lehetőségét, amely – bár nem tudatosan – egyfajta centralizációs törekvést hordozott magában. A reformterv alapvetően közlekedési és a hadászati elvek mentén alakította ki a megyebeosztást, a tervezett megyéket olyan területi-gazdasági igazgatási alapegységként kellett fejleszteni, amelyek nagyobb méretűek a korábbiaknál, a megyeszékhelyek pedig távolabb fekszenek a veszélyesnek ítélt határszakaszoktól (Hajdú 1993).

Az 1953-as közigazgatási reformterv megmaradt terv szintjén, ugyanakkor 1955-ben a Területszervezési Kormánybizottság egy 12 megyés elképzelést dolgozott ki hasonló elgondolások alapján. A megyerendezés irányelveinek alapja továbbra is a biztonságpolitika volt, azonban a közlekedésföldrajzi izokrón térképek bizonyították, hogy a megyeszékhelyek sorából nem hagyható ki sem Szeged, sem Szombathely (Hajdú 1989). A 12 megyés beosztás tervezetét számos politikai és szakmai vita követte, amelyben meghatározó elem volt (politikai részről) a megyék és megyeszékhelyek számának csökkentése, valamint (szakmai részről) a közigazgatás racionális szerkezetének megtartása. A viták eredményeként született meg, mintegy kompromisszumos megoldásként a 14 megyés közigazgatási beosztás tervezete.

## 2. TÁBLÁZAT

*A községek és városok osztályba sorolása 1951-ben  
(Categorization of Villages and Cities in 1951)*

<i>Osztály</i>	<i>A besorolt települések száma</i>	<i>Az összes település százalékában</i>
Osztályon felüli	2	0,06
I. osztályú	73	2,27
II. osztályú		
II./A osztályú	52	1,61
II./B osztályú	29	0,90
III. osztályú		
III./A osztályú	1 254	38,91
III./B osztályú	283	8,78
III./C osztályú	1 530	47,47
<i>Összes település</i>	<i>3 223</i>	<i>100</i>

*Forrás:* Hajdú (1992).

Az egy évtizeden át tervezett közigazgatási reformok a gyakorlati életbe nem kerültek át, az 1960-as évek elején – a törekvések ellenére is – a tradicionálisan nagyvárosnak számító megyeszékhelyek álltak a városhierarchia élén. *Beluszky Pál* számításai szerint a regionális központok körébe Debrecen, Győr, Pécs és Szeged mellé a tudatosan fejlesztett nehézipari központ, Miskolc is felzárkózott (*Beluszky* 2003).

Az 1960-as években a közigazgatási változások alapját a megyereformokkal szemben a gazdasági körzetesítés jelentette. 1963-ban elkészült Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve, amelyben az igazgatási egységek és a gazdasági körzetek összehangolásával érvényesült a közigazgatási tér komplex tervezése és megjelenítése (*Hajdú* 2005). A Tanulmánytervben ugyan megfogalmazták a településhálózat örökölt aránytalanságainak megszüntetését és Budapest túlsúlyának csökkentését, azonban az 1950-es évek elképzeléseihez képest lényeges változások nem jelentek meg benne. A régióközpontok száma kilencre emelkedett, a gazdasági körzetek központi városa Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged maradt, de mellettük Nagykanizsa, Szolnok és Székesfehérvár is regionális központ besorolást kapott. A Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterv az állami irányítás központi in-



tézményeinek, az Országos Tervhivatalnak és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak a kompromisszum képtelensége miatt nem valósult meg, ugyanakkor megfelelő alapot szolgáltatott a következő évek területfejlesztési irányaihoz.

A korábbi időszak fejlesztési elképzeléseire, de elsősorban a Településhálózat-fejlesztési Tanulmánytervre alapozva 1969-ben készült el az Országos Településhálózat-fejlesztési Kereterv, amelyben korántsem új elemként jelentek meg a településkategóriák (3. táblázat).

### 3. TÁBLÁZAT

*A települések regionális szerepköre az 1969-es Országos Településhálózat-fejlesztési Kereterv szerint*  
(*Regional Role of Settlements in 1969 According to the National Settlement Network Development Framework Plan*)

<i>Regionális szerepkör</i>	<i>A besorolt települések száma</i>	<i>Az összes település százalékában</i>
Országos központ	1	0,03
Felsőfokú központ	7	0,22
Részleges felsőfokú központ	11	0,35
Középfokú központ	66	2,08
Részleges középfokú központ	39	1,23
Kiemelt alsó fokú központ	123	3,87
Alsó fokú központ	524	16,49
Részleges alsó fokú központ	270	8,49
Falu	2 137	67,24
<i>Összes település</i>	<i>3 178</i>	<i>100</i>

*Forrás:* Hajdú (1992).

Az 1970-es évek jelentős változásokat hoztak mind a közigazgatás struktúrájának formálódásában, mind a településhálózat fejlesztésének tervezési irányjaiban. Az 1971. évi III. tanáctörvény megszüntette a járások tanácsi szintjét és a megyék irányítása alá sorolta őket, hasonlóan a városokhoz. A megyei jogú város kategória helyett megyei városok jöttek létre, amelyek Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged voltak.

1971-ben a Minisztertanács jóváhagyta az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót (OTK), amely az elkövetkező évtizedek településfejlesztési irányát is meghatározta, érvényessége elméletileg 2000-ig szólt (1007/1971. [III. 6.] Korm. sz. határozat). Az OTK a korábban alkalmazott gyakorlathoz hasonlóan kategorizálta a településeket, de az alapkategóriák száma messze a legtöbb lett (4. táblázat).

#### 4. TÁBLÁZAT

*A települések besorolása központi szerepkörük szerint az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió alapján*  
*(Categorization of Settlements by their Regional Role in 1971 According to the National Settlement Network Development Concept)*

<i>Központi szerepkör</i>	<i>A besorolt települések száma</i>	<i>Az összes település százalékában</i>
Országos központ	1	0,03
Kiemelt felsőfokú központ	5	0,15
Felsőfokú központ	7	0,22
Részleges felsőfokú központ	11	0,34
Középfokú központ	65	2,02
Részleges középfokú központ	41	1,28
Kiemelt alsó fokú központ	142	4,43
Alsó fokú központ	530	16,52
Részleges alsó fokú központ	292	9,10
Budapesti agglomerációba tartozó települések	44	1,37
Egyéb település	2 071	64,54
<i>Összes település</i>	<i>3 209</i>	<i>100</i>

*Forrás:* Hajdú (1992).

A Konceptiónak a területfejlesztés szempontjából egyik legfontosabb eleme a területi kiegyenlítésre törekvés, amellyel Budapest közel egy évszázados városhálózatban betöltött dominanciáját kívánták megszüntetni (*Rechnitzer* 1998). Az OTK a főközeledési hálózat meghatározó csomópontjaiban a tradicionális regionális központokat (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) ellenpólus városokként jelölte meg, azonban a Településhálózat-fejlesztési Tanulmánytervben szereplő kilenc gazdasági körzettel szemben csak öt tervezési-gazdasági körzettel számolt<sup>1</sup>.

Az OTK-t számos bírálat érte annak ellenére is, hogy a gyakorlatban nem került alkalmazásra, elvi megállapításai azonban hosszú évekre meghatározták a településfejlesztési irányokat. Az első szakmai kritika már 1975-ben megfogalmazódott. *Bibó István* közigazgatási térszervezési elmélete szerint újra kell értelmezni a közigazgatási egységeket és optimalizálni kell a székhelyeket. A területi egységek között olyan hierarchiát kell kialakítani, amelynek során az alsóbb és a felsőbb szintű területi egységek egészben illeszkednek a következő szintű területi egységbe<sup>2</sup>. A területi egységek központjának olyan települést célszerű választani, amelyben a közszolgáltatások mindenki számára elérhetők. Elmélete szerint a hat kerületi székhely több városjárást átfogó területi egység közigazgatási központja legyen, amelynek Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged felel meg (*Bibó* 1975).

Az 1980-as években az egyetlen jelentős közigazgatási változás a járások megszüntetése és a városkörnyéki beosztás elkészítése volt (*Beluszky* 1987). A tervezet számos konfliktushoz vezetett a megyék részéről, mivel a városkörnyéki területi egységek nem vették volna figyelembe a történelmi megyehatárokat. A megyék

ellenállása végül is a korábban kialakult területi struktúrának megfelelő városkörnyéki beosztást eredményezett.

1985-ben sor került az OTK módosítására (12/1980-85. OGY határozat), melynek okai elsősorban gazdasági megfontolásokon alapultak, területfejlesztési vonatkozása kevésbé érvényesült (Pálné Kovács 2001). A módosítás megállapításai szerint az öt regionális funkciót betöltő város (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) extenzív fejlődését meg kell állítani, a mennyiségi fejlesztés helyett a felsőfokú szerepkörök bővítésére kell helyezni a hangsúlyt. Budapest csak a felsőfokú ellátásban legyen az ország kiemelkedően legjelentősebb városa, szerepkörét inkább a nemzetközi városhálózatban kell erősíteni.

Az OTK módosításának közigazgatási – és településfejlesztési – szempontból egyik legfontosabb pontja megszüntette a települések kategorizálását, előre vetítve ezzel a hierarchikus besorolástól független önkormányzatiság megteremtését.

A rendszerváltozást megelőző utolsó módosítás a nagyvárosok státuszában 1989-ben történt, megyei város besorolást kapott valamennyi 100 ezer főnél népesebb város, így Kecskemét, Nyíregyháza és Székesfehérvár is.

### *A rendszerváltozást követő közigazgatási reformok*

A rendszerváltozást követő időszakban újra értelmezésre került Magyarország közigazgatási struktúrája, annak vonatkozásában pedig a települések, városok és a megyék helyzete. Az 1990. évi Önkormányzati törvény egyfajta igazságszolgáltatás volt a települések részére a megyékkel szemben, ugyanakkor a rendszerváltozás előtti időszak területfejlesztésének – különösen az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciónak – kritikája. Leglényegesebb elemként végleg megszűnt a közigazgatás hierarchikus rendszere, valamennyi önkormányzat (megyei és települési) egymással horizontális viszonyban álló önálló entitássá vált (Csefkó 1997). A középszintű igazgatásban a megyei jogú városok a megyékhez hasonló jogosítványokkal lettek felruházva, hasonló feladatokat látnak el, differencia mindössze a területiségben érvényesül (Zongor 1999). A független önkormányzatú településekkel és a megyei közgyűlésekbe küldötteket sem küldő megyei jogú városok nélkül a megyék „súlytalanná” váltak (Pálné Kovács 1999).

Az 1990. évi önkormányzati törvényben és annak 1994. évi módosításában – a korábbiakhoz képest ugyan „demokratikus formában” és nem a fejlesztési irányok determinálása céljából – ismét megtörtént a városok kategorizálása (Szigeti 2002). Az első önkormányzati törvény valamennyi 50 ezer főnél népesebb várost megyei jogú városnak minősít (igaz nem automatikusan, hanem annak kérésére), de kiváltságok helyett a megyei önkormányzatoktól átvett, saját hatáskörben végrehajtandó feladatokat állapít meg. Az 1994. évi önkormányzati törvény módosítása értelmében az 50 ezer főnél nem népesebb megyeszékhely városok is megyei jogú város státuszt kaptak. A kategória önmagában nem jelent pozitív diszkriminációt, a törvények értelmében nincs párhuzam a megyei jogú város státusz és a hierarchiából származó

előnyök között. A népesség kategória megszabása alapvetően demokratikusnak tekinthető és nem egyedi; a városoknak teljesíteniük kell egy kritériumot, vagyis el kell érniük a – magyar viszonylatok között – kritikus tömegnek számító népességeküszöböt<sup>3</sup>.

A megyék „kiürülésével” párhuzamosan felértékelődött a városok, és különösen a megyei jogú városok jelentősége, amelynek alapvetően két oka van. Egyrészt a megyei jogú városok minden vonatkozásban dominánsak megyéjükön belül, súlyuknál fogva kihagyhatatlanok a megyét érintő döntési és fejlesztési folyamatokból. Másrészt a megyei bázison szervezett dekoncentrált államigazgatási szerveknek a megyei jogú városok nyújtanak székhelyet, következésképpen a regionális keretek között létrehozott dekoncentrált (esetleg decentralizált) államigazgatási szervek központjai is optimális esetben a megyeszékhely – megyei jogú városok lehetnek (Szigeti 2003).

Közigazgatás szempontjából meghatározó a NUTS 2 régiók központjának kijelölése, tekintettel arra, hogy a regionális dekoncentrált (decentralizált) funkciók telepítése egyértelműen a központokban valósul meg. Pálné Kovács Ilona szerint a régióközpont kijelölésének hiányában a régió városai között verseny alakul ki a regionális funkciók megszerzéséért, és a regionális szervezetrendszer nem szilárdulhat meg. A megyei jogú városok között az „igazságosság” jegyében elosztott dekoncentrált szervezetek, a rotációs rendszerben működő titkárságok, a regionális intézmények időszakonkénti költöztetése hosszabb távon még azoknak a városoknak sem kedvez, amelyek átmeneti előnyökhöz jutnak (Pálné Kovács 2001).

A nemzetközi – elsősorban a francia decentralizációs törekvésekre alapozott – területfejlesztési gyakorlat szerint akkor lehet versenyképes, erős régiókat szervezni, ha azok központjában a régió egészét dinamizálni képes nagyváros van (Perroux 1955; Pálné Kovács 1992; Bernek–Süli–Zakar 1997).

Bartke István véleménye szerint a régiók közigazgatási központjainak a növekedési pólusokat kell kijelölni. Gazdasági-társadalmi szempontból Budapest ellenpólusainak mindössze öt város minősíthető, Debrecen és Szeged önállóan, Győr, Miskolc és Pécs pedig az agglomerációs területükkel együtt. Elméletben más százezres városok is pólusvárosnak definiálhatók (Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár), de a fejlesztésre rendelkezésre álló források megosztása veszélyeztetné a hatékonyságot (Bartke 2007).

Az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió rögzítette a NUTS régiók kialakításának területi kereteit, de nem határozta meg a régióközpontokat. A 2005-ben átdolgozott és aktualizált formában elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban már megjelentek a növekedési pólusok (önállóan Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged, társközpontokként Székesfehérvár és Veszprém), azonban régióközpontok továbbra sem kerültek említésre.

Beluszky Pál 1996-ra vonatkoztatva vizsgálta a városok komplex típusait (5. táblázat). A városi funkciók súly alapján Debrecen, Pécs és Szeged teljes értékű regionális központ, Miskolc és Győr pedig hiányos szerepkörű regionális központ. Székesfehérvár ebben a vonatkozásban sorrendileg ugyan a hatodik város, azonban nem éri el a regionális központok súlyát (Beluszky 2003).

## 5. TÁBLÁZAT

*Komplex várostípusok hierarchikus rangsora a városi funkciók súlya alapján 1996-ban  
(Hierarchical Rank of Complex City Types on the Basis of the Weight of Civic  
Functions, 1996)*

<i>Sorrend</i>	<i>Város</i>	<i>Hierarchiaszint</i>
1.	Debrecen	regionális központ
2.	Szeged	regionális központ
3.	Pécs	regionális központ
4.	Miskolc	hiányos szerepkörű regionális központ
5.	Győr	hiányos szerepkörű regionális központ
6.	Székesfehérvár	megyeközpont
14.	Veszprém	megyeközpont

*Forrás:* Beluszky (2003).

*Beluszky Pál és Győri Róbert* szerint 2000-ben öt város tekinthető regionális központnak – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged – hasonló hierarchikus sorrendben, mint azt a korábbi vizsgálatok megállapították (*Beluszky–Győri* 2006).

A 2006-ban elfogadott Új Magyarország Fejlesztési Terv a 2005-ben megjelent Országos Területfejlesztési Konceptió alapján öt várost nevez meg önállóan pólusvárosnak, Debrecent, Győrt, Miskolcot, Pécsét és Szegedet, társközpontokként pedig Székesfehérvárt és Veszprémet. A fejlesztési tervekkel ellentétben a megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre helyezéséről szóló 297/2006. kormányrendelet Pécs helyett Kaposvárt, Miskolccal szemben pedig Egert jelöli meg, mint a NUTS 2 régiók közigazgatási központjait.

Jelen állapot szerint a NUTS 2 régiók regionális centrumai (és egyben a fejlesztési pólusvárosok) meghatározottak, csakúgy, mint a régiók közigazgatási központjai. A decentralizáció felé vezető következő lépés a regionális önkormányzatok székhelyeinek meghatározása, vagyis a régiók tényleges központjainak kijelölése lehet.

## *Jegyzetek*

<sup>1</sup> A magyar kormány 2006-ban fogadta el az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT), amely az Európai Unió 2007 és 2013 közötti 7 éves programozási időszakának hazai stratégiai referenciakerete. Az ÚMFT területfejlesztési vonatkozása kiemelt prioritásként kezeli a regionális központok pólusvárossá fejlesztését elsősorban azzal a céllal, hogy oldják Magyarország túlzott Budapest centrikusságát. Az ellenpontot jelentő pólusvárosok az ÚMFT szerint Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged, valamint társközpontokként Székesfehérvár és Veszprém, vagyis az OTK 1971-es megalkotásához képest több mint 30 év alatt a területfejlesztés vonatkozásában jelentős eredményt nem sikerült elérni.

- <sup>2</sup> Bibó István területi egységekkel kapcsolatban megfogalmazott gondolatai párhuzamba állíthatók a NUTS rendszer regionális szerkezetének kialakításával, mely szerint a területi struktúrában korábban nem létezett közigazgatási egységeket az egy szinttel kisebb egységek összevonásával kell létrehozni.
- <sup>3</sup> Szekszárd, mint Tolna megye székhelye az 1994. évi Önkormányzati törvény módosításának értelmében alanyi jogon számít megyei jogú városnak, miközben lakossága 2006-ban nem érte el a 35 ezer főt. Bács-Kiskun megyében Baja több mint 37 ezer lakosával nem nyerte el ugyanazon státuszt. Ennek alapvető oka – a törvényt önmagában értelmezve – kizárólag a lakosságzámban keresendő. Amennyiben egy város lakossága nem éri el az 50 ezer főt, és nem megyeszékhely, nem lehet megyei jogú város. Hódmezővásárhely lakossága 1996-ban 50 ezer fő alá csökkent (2006-ban 47 485 fő), és mivel nem megyeszékhely a törvény értelmében nem lehetne megyei jogú város. Ellentétes folyamat történt Érden, ahol 1995-ben haladta meg a város lakossága az 50 ezer főt (2006-ban 62 408 fő), azonban az Országgyűlés sorozatosan elutasította a megyei jogú város státuszra vonatkozó kérelmét, egészen 2006-ig.

## Irodalom

- Bartke I. (2007) A társadalom és a gazdaság települési (térbeli) koncentrációja, ennek hatásai és megítélése. – *Magyar Tudomány*. 6. 730–739. o.
- Bácskai V. (2006) Néhány gondolat a városhierarchia dualizmuskori átalakulásáról. – Györi R.–Hajdú Z. (szerk.) *Kárpát-medence: Települések, tájak, régiók, térstruktúrák*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest. 11–24. o.
- Bácskai V.–Nagy L. (1984) *Piackörzetek, piacközpontok és városok Magyarországon 1828-ban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Beluszky P. (1987) *A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete*. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának kutatási eredményei. 8. szám. MTA RKK, Pécs.
- Beluszky P. (1990) Magyarország városhálózata 1900-ban. – Tóth J. (szerk.) *Tér-idő-társadalom. Huszenegyet tanulmány Enyedi Györgynek*. MTA RKK, Pécs. 93–129. o.
- Beluszky P. (2003) *Magyarország településföldrajza (Általános rész)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Beluszky P. (2005) *Magyarország történeti földrajza. I. kötet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Beluszky P.–Györi R. (2006) A magyar városhálózat funkcionális versenyképessége. – Horváth Gy. (szerk.) *Régiók és települések versenyképessége*. MTA RKK, Pécs. 236–294. o.
- Berne Á.–Süli-Zakar I. (1997) Régiók, regionális folyamatok a világgazdaságban. Régiók a földrajzi térben. – *Tér és Társadalom*. 4. 85–104. o.
- Bibó I. (1975) *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*. MTA Igazgatótudományi Bizottsága Közigazgatótudományi Szekció, Budapest.
- Csefkó F. (1997) *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Dövényi Z. (2003) *Településrendszer*. – Perczel Gy. (szerk.) *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 521–564. o.
- Erdei F. (1939) *Magyar város*. Athenaeum, Budapest.
- Frisnyák S. (1995) *Magyarország történeti földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Győrffy Gy. (1997) *Pest-Buda kialakulása*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hajdú Z. (1989) Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi kérdései. – *Tér és Társadalom*. 3. 43–61. o.
- Hajdú Z. (1992) Település- és településhálózat-fejlesztési politika Magyarországon az államszocializmus időszakában. – *Földrajzi Közlemények*. 1–2. 29–37. o.
- Hajdú Z. (1993) A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai (I. rész). – *Comitatus*. 1. 56–62. o.
- Hajdú Z. (1996) A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. – *Tér és Társadalom*. 1. 5–20. o.
- Hajdú Z. (2005) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Kaffka P. (1932) Országrendezés. – *Magyar Szemle*. 2. 164–172. o.
- Kaffka P. (1933) Az országrendezés mérnöki megvilágításban. – *Magyar Szemle*. 2. 209–217. o.
- Kolozsváry V.–Szamel L. (1950) A járások területének rendezése. – *Állam és Közigazgatás*. 6–7. 451–465. o.
- Kovács E.–Katus L. (szerk.) (1987) *Magyarország története 1848–1890*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Palotás Z. (1990) *A trianoni határok*. Interedition, Budapest.
- Pálné Kovács I. (1992) Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria-főváros születéséről: Lyon? – *Tér és Társadalom*. 3–4. 291–293. o.

- Pálné Kovács I. (1999) Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. – *Tér és Társadalom*. 3. 59–77. o.
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Perroux, F. (1955) Note sur la notion de 'pôle de croissance'. – *Économie Appliquée*. 8. 307–320. o.
- Rechnitzer J. (1998) *Területi stratégiák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Rónai A. (1989) *Térképezett történelem*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Szigeti E. (2002) *Község, város, jogállás. (A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése.)* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Szigeti E. (2003) *Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdései*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Zongor G. (1999) Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség. – *Tér és Társadalom*. 3. 45–58. o.

Vonatkozó rendeletek:

1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról
1848. évi XXIII. törvénycikk a szabad királyi városokról
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
1876. évi XX. törvénycikk némely törvényhatóságok megszüntetéséről
1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről
1877. évi I. törvénycikk némely törvényhatóságok véglegesen megállapított területének az 1876. évi XXXIII. tc. rendelkezése folytán törvénybe iktatásáról
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1892. évi XXVI. törvénycikk a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXXIII. tc. némely rendelkezéseinek módosításáról
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
- 1007/1971. (III. 6.) Korm. sz. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról
- 12/1980-85. OGY határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció módosításáról
- 35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet a közigazgatási hivatalokról