

Nyírábrány lehetőségei és esélyei a várossá nyilvánítás kapcsán

A várossá nyilvánítás jelenlegi szakmai környezete, gyakorlata

Magyarországon a városi jogállás szabályozásának több évszázadra visszamenő története van. Ennek a történetnek az egyik legfontosabb eleme, hogy a városi jogállású települések valamilyen szinten mindig privilegizáltak voltak, az ilyen státuszú települések többnyire többletjogokat élveztek. Éppen ezért a várossá válás feltételei rendszerint igen csak szigorúak és kötöttek voltak. A szocializmus évtizedei alatt, amelyet a városok számának igen mérsékelt ütemű növekedése jelzett, gyakran egyedi döntések, később lélekszámhoz, illetve más szigorúan rögzített feltételek teljesítéséhez (konkrét intézmények, infrastrukturális ellátottsági mutatók) kötötték az előrelépést.

Mindennek következtében, a szakértők, elsősorban a tér kutatására leginkább hivatott geográfusok körében kialakult az a vélemény, hogy a valódi, funkcionális értelemben vett városok száma meghaladja a jogilag városi címmel rendelkezőkét. Természetesen a város fogalmának megítélése nagyon különböző lehet az eltérő tudományágak szemszögéből, itt most elsősorban arra a megközelítésre hívnánk fel a figyelmet, amely a várost *központi helynek*, térségi szerepkörrel, vonzaskörzettel rendelkező, *önmagán túlmutató jelentőséggel bíró településnek* írja le. E mellett másodlagos, de korántsem elhanyagolható fontosságú tényezői lehetnek például a városias életforma, vagy a városias épített környezet dominanciája.

A 2010-ben kezdődő kormányzati ciklusban az önkormányzatokat érintő jogi szabályozás is jelentősen átalakult. Magyarországon a közigazgatási jog megkülönböztetett városokat (ezen belül külön kiemelve a megyei jogú városokat és a fővárost), valamint hagyományosan községeket és nagyközségeket. A régi alkotmány 41. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik, melyek közösségét a 42. § szerint megilleti a helyi önkormányzás joga. A jelenleg hatályos Alaptörvény Alapvetésében az F cikk (2) azonban már csak a megyéket, városokat és községeket említi.

A 2012. december 31-éig hatályos ÖTV-rendelkezések szintén a nagyközségek számára tették lehetővé a városi cím megpályázását. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény apró, ám igen jelentős változást eszközöl a korábbi szövegen. A törvény 2013. január 1-jével hatályba lépő 104. § (1) úgy fogalmaz, hogy: *„Városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet.”* Ez azt jelenti, hogy kikerült nagyközségi kritérium, és helyére nem állított a törvény más kemény korlátot, jelentősen kibővítve így a potenciális városok körét. Az, hogy az „átlagos városi szint” kitélt miképpen alkalmazták, a gyakorlat fogja eldönteni. Mindeközben a nagyközségi cím továbbra is használható, immár azonban már a 3000 főnél népesebb települések számára is.

A 2013-as év várossá nyilvánítási gyakorlatában érvényesült is néhány elem a fenti változások közül. Mindenekelőtt, mivel a ciklus korábbi éveiben a közigazgatási átszervezésre hivatkozva egyáltalán nem osztottak ki új városi címet, jelentős elhalasztott kereslet jelentkezett a pályázók körében. Nem csak pályázó volt sok, hanem olyan település is, amely kihasználta a jogszabályi keretek változása miatt nyíló új lehetőségeket. A pályázók között ugyanis megjelentek azok a települések, amelyek eddig községi rangjuk miatt, a nagyközségi cím hiányában nem pályázhattak. Ezen pályázók közül több (Hevesben Gyöngyöspata, Szolnok térségében Besenyszög vagy a Pest megye déli részén fekvő Újhartyán) sikeresen be is futott: vagyis a nagyközségi cím hiánya immár nem csak jogilag, hanem az alkalmazott gyakorlatban sem jelent akadályt. Ezen fejlemények is azt mutatják, hogy a városiasodottság küszöbértéke, az a határ, ahol sikeres pályázatra van lehetőség, egyre inkább átalakul. Másképpen fogalmazva: egy városias, városi fejlődési pályán haladó (nagy)községnek egyre inkább relatív hátrányt jelent, ha továbbra is a községi kategóriában marad, miközben más, sokszor jóval kevésbé fejlett települések sikeresen lépnek feljebb.

A 2013. évi várossá nyilvánítási gyakorlat több olyan település várossá válását is eredményezte a tágabban értelmezett régióban, amelyekkel minden további nélkül kiállja a versenyt Nyírábrány. A címek megkérdőjelezése nélkül összevetve Nyírábrány település intézményi, infrastrukturális gazdasági, településképi, valamint térségi adottságait a térség új városainak (Ajak, Besenyszög, Fegyvernek, Onga, Kondoros, Gyöngyöspata, Verpelét) mutatóival, meggyőződésünk, hogy nincs miért kishitűnek lenni a pályázat sikerességét illetően.

Ez a gyakorlat egyébként úgy tűnik nem változott: nem adtak ki új kritériumrendszert, nem történt érdemi szigorítás, és az elbírálás meglehetősen kevés elutasítást eredményezett. A gyakorlat igazolta azt a korábbi szakmai felvetést, miszerint differenciálni szükséges a városok egyre népesebb táborát. A járási rendszer bevezetésével (2012. évi XCIII. törvény) a városok klasszifikációja is megtörtént járásszékhely és nem járásszékhely városokra. Tapasztalataink szerint az általunk korábban lefektetett lehetséges siker-típusok a városok körébe történő belépéskor ugyanakkor még mindig érvényesnek tekinthetők:

- *A térszerkezeti típus:* valamely kistérség vagy mikrotérség központja, általában sokoldalú funkciókat koncentrálnak, különösen a humán területen, de egyetlen szempontból sem tarthatjuk kiugrónak. Tipikusan ilyen település – a már említett Pálházán és Óriszentpéteren túl – Nagybajom Belső-Somogyban. 2009-ben ilyen hivatkozási alappal meglehetősen sok település lett város: például Pacsa, Mágocs, Medgyesegyháza, Beled vagy Gyöngy.
- *A foglalkoztatási-gazdasági típus:* vagy egy-egy nagyobb, esetleg több kisebb gazdasági szervezet jelenlétével vált környezeté legfontosabb gazdasági góciává, legfontosabb jellemzője a pozitív munkaerő-mérleg, vagyis a bejáró foglalkoztatottak száma meghaladja az eljárókét. Ezek a települések általában dinamikus fejlődnek, köszönhetően az élénk gazdasági tevékenység az

önkormányzati költségvetésben is megnyilvánuló voltában. Ilyen település elképzelhető a nehéz- (Nyergesújfalu, Téglás, Sajóbáony), vagy az élelmiszeripar (Jánossomorja), esetleg a mezőgazdaság (Bóly, Bábolna) bázisán.

- A klasszikus *üdülőtelepülések* képezik a következő csoportot, ahol gyakran találhatunk egészen kis lélekszámú városokat is. Tipikus példa lehet erre Balatonföldvár vagy Zalakaros, a legutóbbi időkből Igal, Balatonkenese, a tágabb térségből Abádszalók.
- Különleges csoportot képeznek az *image-típusba* sorolható városok: itt a településnév lényegében márkanévként működik, valamely kulturális vagy turisztikai termék, attrakció jelenti az amúgy nem igazán népes település ismertségének a bázisát. Ezek ugyan valódi vonzáskörzettel nem rendelkeznek, de ismertségük széleskörű. Ebbe a csoportba sorolhatunk „boros” településeket (Villány, Badacsonytomaj, Hajós), de például Pannónhalmát, Herendet, Máriapócsot és Visegrádot is.
- Végül, de nem utolsó sorban beszélni kell az *agglomerációs* típusról is, amely az utóbbi években egyre növekvő számban adott új városokat. Ezek a településeken a lakosság számának rendkívül gyors növekedéséhez az infrastruktúra kiépülése csak a legutóbbi években kezd felzárkózni. Valódi térségi szerepük általában igen csekély, és a nagyvárosok árnyékában reálsan nem is igen lehet több. Feltűnő viszont gyarapodásuk, mind mennyiségi, mind pedig minőségi értelemben. A legnagyobb számban ezeket Budapest környezetében találjuk meg Pomáztól Pilisig, de van már példa több vidéki város, így Miskolc (Alsó- és Felsőzsolca, Sajóbáony, Onga), Szeged (Sándorfalva), Debrecen (Hajdúsámson) vagy Pécs (Kozármisleny) környezetében is szuburbán települések sikeres pályázataira.

Nyírábrány pozíciója a várossá válás útján

Nyírábrány helye, szerepe ebben a felosztásban viszonylag egyértelműen kijelenthető. A közlekedéscsoporthoz paradigmái szerint a közlekedési áramlásokra közel merőlegesen elhelyezkedő természetes vagy mesterséges akadályok, mint amilyen egy államhatár, fontos forgalmi pontokat alakítanak ki, amelyek közlekedési központokként jelentős térségi szereppel működnek. Ezek közül a forgalmi központok közül excentrikus helyzetük ellenére több is várossá vált az utóbbi évtizedekben. Ilyen például a Zala megyei Letenye, Bács-Kiskunban Tompa vagy akár egy másik időszakban Záhony. Több olyan határszélre szorult kisvárosunk is van, amelynek forgalmi szerepköre gyakorlatilag nincsen (pl.: Csanádpalota, Jánossomorja, Lábatlan, Csenger). A közúti és vasúti határátkelő kombinációja Nyírábrány szerepét különösen jelentőssé és növekvővé teszi. A település mérete, lakosság száma szintén abban a kategóriában

található, ahol ma már több a város, mint a község. Van némely olyan intézménye, mindenképp a határőrizettel kapcsolatosan jelentős méretű rendőrség, a mentőállomás, valamint az idősek otthona, amely egyértelműen kiemeli térségi jelentőségét. A közigazgatás 2013. évi átszervezésével a nagyközségben létrejött és megerősített közszolgáltatások, a Debreceni és a Nyíradonyi Járási Hivatalok Nyírábrányi Kirendeltségei, valamint a Közös Önkormányzati Hivatal alátámasztja a település jelentős térségi szerepeit. Noha Nyírábrány olyan térségben fekszik, amelyet a határmentiségből adódó aszimmetria is erősít, ahol valódi (alsó-középfokú) vonzaskörzetek kialakulásának nincs igazán esélye, láthatóan a kormányzat által is elismert térségi szerepeket gyakorol.

Végezetül adódik a kérdés, hogy mit jelent, mit jelenthet egy sikeres pályázat Nyírábrány életében? A témában felhalmozódott közel két évtizedes tapasztalataink alapján úgy véljük, hogy egy döntően nagyon pozitív változásról van szó: azok a települések, amelyek fejlődését a várossá nyilvánításuk után nyomon követtük és értékeltük, mindannyian kedvező színben látták a változások eredőjét.

A legfontosabb napjainkban talán az, hogy a hazai önkormányzati rendszer az 1990-ben kialakított, szélsőségesen széttagolt állapotából az utóbbi években valamiféle centralizáció irányában mozdult el. Mint a jogi szabályozás, mint pedig a finanszírozási csatornák átalakulása a korábban adminisztratív értelemben meglehetősen egyveretű állomány differenciálása felé mozdul el. A kisebb községek közigazgatási önállóságának felszámolása megindult, és látható az is, hogy a differenciált feladattelepítés és az ehhez kapcsolt feladatfinanszírozás nyertesei a jelentősebb térségi funkciókat betöltő települések lesznek. Fontos, hogy nem kizárt a centralizáció jövőbeli folytatódása, amelynek a városok mindig inkább nyertesei lehetnek, mint a községek. Hogy egyszerűen fogalmazzunk: alig hihető, hogy egy város ezen mozgások során elveszítse önállóságát és befolyását, míg egy község esetén ezt a jövőre nézve nem lehet egész bizonyossággal garantálni. Ennek a kedvezőbb helyzetnek hagyományosan vannak pénzügyi vonzatai is, az azonos méretű, de különböző jogállású települések közül a városok helyzete általában némileg kedvezőbb.

Ez nyilvánul normatív finanszírozási csatornákon keresztül: tapasztalataink szerint a Nyírábrányhoz hasonló méretű települések évente több 10 millió forinttal járhatnak jobban a városi cím elnyerése után. Törvényben is rögzített különbség van községek és városok között az elismert (finanszírozott) köztisztviselői létszám tekintetében is.

Különösen igaz az előrelépés a finanszírozás nem normatív csatornáiban. A városi címmel a település előtt megnyílhatnak olyan pályázati források, amelyek eddig nem voltak hozzáférhetőek. A 2014-2020 közötti időszakban az Európai Unió politikájában a városfejlesztés, különösen a fenntartható városfejlesztés kimondottan jelentős hangsúlyt kap. A másik, itt megemlítendő hatás, hogy az eddigi nyitott pályázatok

kapcsán a település súlya, érdekérvényesítő képességének növekedésével számolhatunk. Egyszerűen, a források elosztásáért jobb eséllyel indulnak harcba a városi jogállású települések, még akkor is, ha ez a hatás teljes mértékben informális.

Fontos szerepét látjuk annak is, hogy maga a várossá nyilvánítás egy olyan cél, mondhatni, olyan projekt, amely képes egyesíteni és mozgósítani a közösségben meglévő energiákat. Tapasztalataink szerint a folyamat olyan impulzusokat generál, amely éveken keresztül lendületet adhat majd Nyírábrány fejlődésének.

A városi cím elérése kizárólag települési kezdeményezés keretében lehetséges. A kezdeményezés (pályázat) formai és tartalmi kereteit különböző jogforrások határozzák meg, amelynek értelmében egy településmonográfiát kell készíteni – adott szerkezetben. A pályázat adatai belső (települési) és külső (KSH) forrásokon nyugszanak, megjelenésében attraktívnak, a település mindennapjait szemléletesen bemutatónak is kell lennie. A kezdeményezés benyújtási határideje 2015. január 31-e, a minisztériumi értékelésre február, március hónapokban kerül sor. Áprilisban szakértői ad hoc bizottság rangsorolja a pályázatokat, amelyek közül az arra érdemeseket az illetékes miniszter terjeszti fel május hónapban a Köztársasági Elnöki Hivatalhoz. A Köztársasági Elnök 2015. július 15-ei hatállyal hirdeti ki az új városok körét. A sikeres pályázók ekkortól viselik a megtisztelő címet, ugyanakkor az ünnepélyes városavatóra általában egy települési rendezvény kertében – szabadon választott időpontban – kerül sor. Az elutasított pályázók a következő évben – amennyiben orvosolni tudták az elutasítás indokaként megjelölt hiányosságot – a korábbi kezdeményezés kiegészítésével újíthatják meg pályázatukat.