

## 2. Kutatási irányok 1990-től napjainkig

*Rechnitzer János*

### 2.1. Bevezetés

A magyar városfejlődés kérdései egyre több figyelmet kapnak az elmúlt időszakban, miközben a területi politika irányai és intézményi keretei is folyamatosan változnak. Fejezetünkben azt járjuk körbe, hogy milyen tartalmakat kapcsolhatunk a nagyváros fogalmához a magyar területi politikában, és helyzetük miként változott a rendszerváltozás óta. A nagyvárosok a területi folyamatok alakítói, így nem lényegtelen, hogy ezen komplex funkciókkal rendelkező központok milyen súllyal és iránnyal jelentkeznek a fejlesztési elképzelésekben. A térbeli folyamatok alakítása nagy időtávot igényel. A rendszerváltozás óta (1989) rövid ciklusokban más és más fejlesztési irányokat jelöltek ki a nagyvárosok számára, s azok nem voltak képesek alkalmazkodni ezekhez a változó célokhoz. A dolgozat első részében a nagyvárosfogalom rétegeit mutatjuk be. Jellemezzük a regionális központ, a nagyváros, a megyeszékhely és a megyei jogú város kategóriáit. A második részben a rendszerváltozás utáni időszak gyakran változó területi politikájában keressük ezen központok helyét, fejlesztési hangsúlyait, a pályáíveket, majd azok változását.

A rendszerváltozás utáni fejlesztési koncepciókban és területi politikában a nagyvárosok és köreik kiemelt szerepet kaptak. Változatos tartalmakat és irányokat nyertek ezen centrumok fejlesztései. Hiszen megjelentek mint területi (regionális) igazgatási központok (1990–1994), azután a fejlesztési régiók fő- és alközpontjai (1998–2005), majd a növekedést generáló pólusok (2005–2008), közben egy elvetélt igazgatási decentralizációs kísérlet alanyai is lettek (2006–2010), majd a megyéktől független fejlesztések központjaivá váltak (2012–2016), s napjainkra ismét a kiemelt fejlesztések térségi fókuszává váltak (Modern Városok Program, 2015). A nagyvárosok csoportja számára számos generális fejlesztési cél mellett egyedi speciális fejlesztési elképzeléseket is terveztek az elmúlt 30 évben. A központi és a helyi elképzeléseket több város jól összehangolta, így fejlesztésük dinamikus lett, másoknak viszont nem sikerült a harmonizáció, ami nem javította helyzetüket.

A főváros Budapesttel szembeni ellenpólusrendszert a városhálózatban sem a rendszerváltozás előtt, sem azután nem lehetett a nagyvárosokból vagy azok hálózatából kialakítani. A főváros nagysága, népességkoncentrációja, intézményi rendszere, gazdasági irányító szerepkörei, településrendszere, a magyar közgondolkodásban betöltött szerepe, de a nemzetközi megítélése is egyedi, csak Budapesthez köthető. Mindezt még fokozza, hogy a magyar politikai intézményrendszer egyközpontú, s felülről, éppen ebből az egy centrumból vezényelt. A területi szintű decentralizáció – bár több kisebb kísérlet ismert – nem valósult meg Magyarországon. A centralizált közigazgatás és nemzeti fejlesztés, továbbá

magának a különféle állami funkcióknak az erős központosítása miatt a nagyvárosi kör ugyan számos térségi szervező funkciót alakított ki, ám ezek nem voltak képesek a *fü*-*városmítoszt* ellensúlyozni.

## 2.2. A nagyváros-értelmezések

A *városok* fontosságának, pontosabban értékelésének meghatározása két tényezőre vezethető vissza, amelyek egymásra épülnek, egymást részben vagy egészben meghatározzák, ezek pedig a *népesség száma és a városi szerepkörök*, azok intézményei. Minél több ember él egy településben, annál sokoldalúbbak a piaci terek, így aztán több funkcióval, azokat megtestesítő szervezet, intézmény jelenlétével számolhatunk. A népesség nagysága tehát meghatározza a szerepköröket és azok intézményeit, de fordítva is igaz mindez, a városban felhalmozott funkciók és azok szervezetei szívják a népességet, növelik a lakosság koncentrációját (LENGYEL–RECHNITZER 2009). Népesség és szerepkörök egységes rendszert alkotnak, ám mindezek valamilyen fejlődési folyamat eredményei, annak a processzusnak a következményei, amely az adott városban zajlott le évtizedek vagy évszázadok alatt, s folyamatosan, napjainkban történik a *városi világban*.

A regionális gazdaságban a *központi helyek*, a centrumok azok a települések, amelyek többféle, más és más nagyságú, kiterjedésű piaci területet képesek szervezni, ellátni és irányítani, de egyben maguk is részei, alárendeltjei – hiányzó funkcióik miatt – a másik központi hely által teremtett piaci, ellátási tereknek. A központi helyek a térbeli hálózatok érintkezési pontjain jönnek létre. Az erőforrások – termékek, anyagok, emberek, ismeretek, információk, innovációk – térben áramlanak, mozgáspályáik egymást metszik, amelyeket a földrajzi tényezők, a történelmi folyamatok vagy egyszerűen a társadalmi, közösségi emberi magatartások, valamint az emberek életmódja, intézményei formálnak, szerveznek.

A *hálózati csomópontok* mint – döntően többfunkciós – központi helyek, maguk a centrumok, amelyek a térben sűrűsödnek, egyúttal gazdasági, közösségszervezési, irányítási szerepeket és intézményeket, s ezzel termelőket, fogyasztókat, lakosokat koncentrálnak, azokat térben folyamatosan vonzzák.

A *nagyvárosok* ezen központi helyek közül emelkednek ki, határozottabb koncentrációs képességgel, piaci vonzerővel, a környezetüktől eltérő, egyedi gazdasági, társadalmi és humán tőke, valamint infrastruktúra megjelenítésével (RECHNITZER 1987).

A nagyvárosok meghatározása a *népességszám* alapján történhet. Általánosan elfogadott értelmezés, hogy nagyjából 100 ezer fő az a határ, amely körül és felett már a korábban jelzett funkció- és népességkoncentrációk képesek egymásra épülni, kölcsönös hatásmechanismusokat generálni, *szinergiákat* megindítani. A szinergiák részben újabb és újabb tevékenységek működésének feltételeit teremthetik meg, azaz további, eddig ott nem lévő folyamatokat, azok intézményeit, valamint újabb piaci-fogyasztási tereket alakítanak ki. A szerepkörök s az azokat megtestesítő intézmények egymásra hatása térben is szétterjed, ami más és más vonzáskörzeteket formál. Hiszen az egyes funkciók térbeli piaca, így a vonzása sokféle, egymástól eltérő mind méretben (például a népesség nagysága), mind kiterjedésben (például a települések száma, irányultsága). A városi funkciók tehát térformáló erővel rendelkeznek, s minél nagyobb egy központ, annál több és térben kiterjedtebb befolyása van. Ezek dimenziói befoghatják az adott ország egy részét, vagy

annak részeinek halmazát, de kiterjedhetnek az országon kívülre, legyen az a határok vidéke vagy éppen több ország, de azok bizonyos térségeit is befoghatja egy-egy funkció s az azt megjelenítő intézmények.

Láthatjuk, hogy *Kelet-Közép-Európa* egyes országaiiban a fővárosok eltérő nagyságban koncentrálik a népességet, míg a tíz legnagyobb város közel egyenletesen 10 és 20% között foglalja magába az országok lakosságát, vagyis a nagyvárosok eloszlása arányosnak tekinthető (1. táblázat).

1. táblázat  
*Városi koncentráció Kelet-Közép-Európa néhány országában*

| Ország megnevezése | Ország népessége<br>(ezer fő) | A főváros aránya<br>az össznépességből<br>(%-ban) | A tíz legnagyobb város<br>népessége az össznépességből<br>(%-ban) |
|--------------------|-------------------------------|---|---|
| Ausztria           | 8 316                         | 20,0  | 12,6  |
| Csehország         | 10 325                        | 11,3  | 14,6  |
| Horvátország       | 4 437                         | 15,6  | 16,0  |
| Lengyelország      | 38 518                        | 4,9   | 12,9  |
| Magyarország       | 10 066                        | 16,8  | 13,0  |
| Románia            | 10 673                        | 8,8   | 12,8  |
| Szlovákia          | 7 596                         | 7,8   | 16,0  |
| Szlovénia          | 1 964                         | 13,5  | 20,7  |

*Forrás:* A magyar településhálózat helyzete és távlatai... 2008, 15.

Az *európai városfejlődés* tanulmányozása során a nagyvárosi hálózatok tipizálása is megtörténik időközönként. A kutatások alapján beszélhetünk globális, nemzetközileg kiemelkedő nagyvárosokról, megaközpontokról, amelyek *négy kategóriába sorolhatók* (1. ábra): az első a *globális csomópontok* (MEGA1),<sup>4</sup> a második az *Európa motorjai* (MEGA2), a harmadik az *erős és többfunkciós metropoliszok* (MEGA3), s végül a negyedik a *potenciális-gyenge nagyvárosok* (MEGA4). A besorolás alapja a versenyképesség fokozatai és szintjei, az azt megtestesítő intézmények, szervezetek, amelyek globális, kontinensnyi méretűek, vagy csupán makroregionális<sup>5</sup> jelentőségűek, de figyelembe vették a nagyvárosok erőforrásokkal való ellátottságát (kiemelt szerepet szánva a humán tőkének, annak intézményi szintjeinek), valamint térbeli kapcsolataik sűrűségét és a földrajzi helyzetüket. A MEGA-városokhoz sorolódnak a fővárosok és azon nagyvárosok, makroregionális központok, amelyek az európai térben, de makroregionális dimenzióban is hatást, befolyást gyakorolnak (RECHNITZER 2007; EGRI 2014; FARAGÓ 2014).

Ezen szintek alatt jelennek meg azon *kisebb nagyvárosok*,<sup>6</sup> amelyek már csupán nemzeti jelentőségűek<sup>7</sup> (FARAGÓ 2007; LUX 2012). Nyugat-Európában ezen központokban

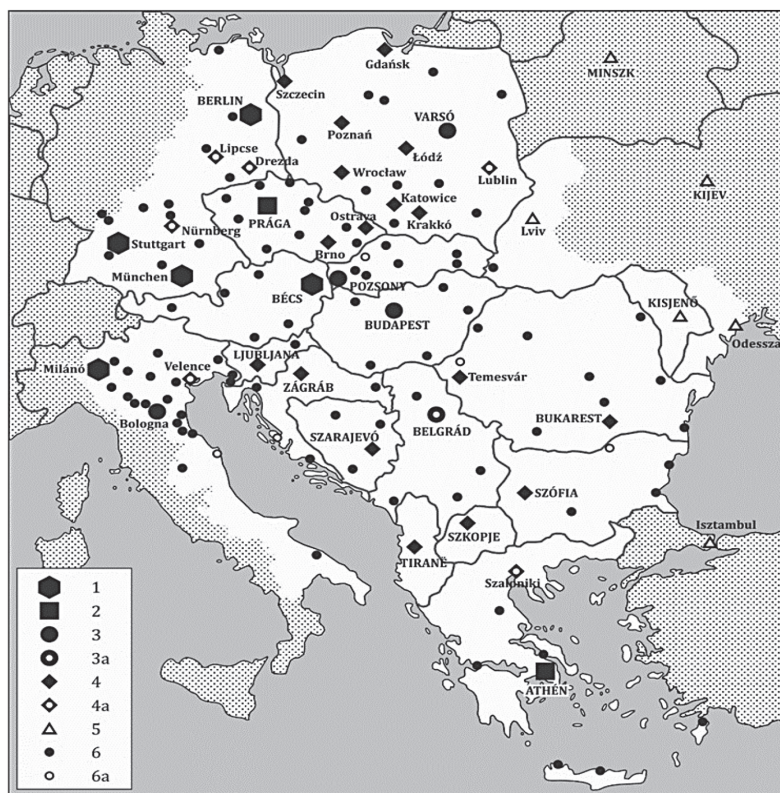
<sup>4</sup> MEGA: Metropolitan European Growth Area

<sup>5</sup> Ez alatt több országot vagy egy országocsoportot értettek.

<sup>6</sup> A nagyvárosok népességszámát az irodalom 300 ezer fő – esetenként 500 ezer lakos – fölé teszi, míg a kisebb nagyvárosok méretét 100 ezer és 300 ezer fő között határozza meg nemzetközi vonatkozásban (LUX 2012).

<sup>7</sup> Magyarországon ez a MEGA4-szint hiányzik, hiszen a népességszám a legnagyobb város esetében sem haladja meg a 200 ezer főt (Debrecen), így a főváros után (MEGA3) nemzeti kisebb nagyvárosokkal, egyben regionális központokkal rendelkezünk (FARAGÓ 2008).

olyan funkciók koncentrálnak, amelyek befolyása átnyúlhat országhatáron túlra (például interregionális hálózatok csomópontjai, nemzetközi intézmények befogadói, így azok kapcsolatai két vagy több országra terjednek ki stb.), esetleg rendelkeznek speciális gazdasági szerepekkel (például nagyvállalatok telephelyei, egyetemi, kutatási-fejlesztési központok), vállalkozásokkal, amelyek piaci kapcsolatai szintén átívelnek országokon, azok régióin, esetenként több nagyvárost kötnék össze valamilyen informális vagy formális hálózatba (például beszállítók) rendezve. Ezen szint alatt helyezkednek el aztán a *regionális jelentőségű* (nagy)városok, amelyek befolyásukat egy értelmezhető – valamilyen elv alapján körülhatárolható – területi szintre fejtik ki, abban pontosan meghatározható formális (intézményi) és informális térség- (régió-) formáló szerepet<sup>8</sup> töltenek be, s ehhez megfelelő intézményhálózattal rendelkeznek.



1. ábra

*Nemzeti/nemzetközi jelentőségű funkcionális városi körzetek a CADSES-térségben, 2006*

*Jelmagyarázat:* 1 – MEGA1; 2 – MEGA2; 3 – MEGA3; 3a – MEGA3-jelölt; 4 – MEGA4; 4a – MEGA4-jelölt; 5 – Nem kategorizált MEGA; 6 – Nemzetközi/nemzeti FUA; 6a – Nemzetközi/nemzeti FUA-jelölt.

*Forrás:* RICZ–SALAMIN szerk. 2011, 43. alapján a szerző saját szerkesztése

<sup>8</sup> A hazai szakirodalom esetükben arról ír, hogy vannak regionális központok és hiányos szerepkörű regionális központok (Csomós 2009).

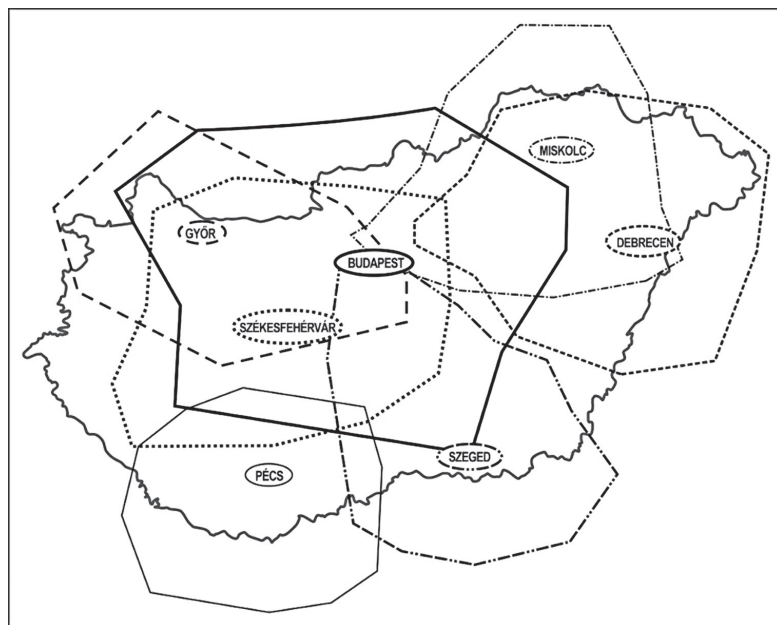
Hazánkban nagyvárosnak az 50 ezernél népesebb városokat<sup>9</sup> tekintjük, regionális központoknak, regionális szintű nagyvárosnak viszont csak a 100 ezer főnél népesebb településeket. Természetesen nem mindegyik 100 ezer fő körüli/feletti nagyváros tekinthető regionális központnak. A hagyományos ötös (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged) megítélésünk szerint rendelkezik nagytérségi szerepkörökkel és intézményekkel, míg a további három ezen kategóriába tartozó nagyváros közül talán Székesfehérvár, a másik kettő már inkább térségi szervező funkciókat tömörít.

Nagyvárosi funkcióik különböző nagyságú *terekben* jelennek meg, így létrejönnek eltérő nagyságú, a centrumot körülölelő – mint az adott funkció alapján összetartozó, valamilyen elv alapján lehatárolható, jellemezhető – vonzáskörzetek. A vonzáskörzetek – éppen a funkciók sokasága következtében – más és más területeket fednek le, ezek időben is változnak, hiszen a piaci szereplők száma, nagysága, gazdasági aktivitása, megújító képessége, gazdaságszervező tevékenysége átrendeződik, folyamatosan alakul. A vonzásterületek nagyságát, térbeli kiterjedését befolyásolja a nagyvárosok sűrűsége, azok egymással való kapcsolata, és a közöttük lévő funkciómegosztás is.

A településhálózat jellemzői, annak összetettsége, megosztottsága, a csomópontok (városok) nagysága és azok egymásra épülése szintén hat a *különbőféle funkciók térbeli kiterjedésére* (2. ábra). Azokban a térségekben, ahol – történelmi, földrajzi, gazdasági, politikai okok következtében – egy nagyváros a meghatározó, ott a kisebb központok (alacsonyabb népességgel) is funkciókat vesznek át, viszont az egyetlen centrumban nagyobb a szerepkör koncentrációja, a térségi szervező intézmények jelenléte. Míg azokban a térségekben, ahol több egymással is versengő nagyváros található, ott a regionális szerepek is megosztottak, átnyúlások, esetenként párhuzamosságok alakulnak ki. A térszerkezetben átfedések figyelhetők meg, ami gyakran vezet egy-egy nagyváros valós területi hatásainak nem kellő értékeléséhez, esetenként a külső – politikai – beavatkozások kereséséhez a funkciók (intézmények) megtartására vagy azok bővítésére.

A *regionális központokat* az országos terület- és más fejlesztéspolitikai dokumentumok határozzák meg, jelölnék ki egy-egy központot ezen funkciók fogadására, azok székhelyeként. Nem mindig a legnépesebb, legtöbb szerepkörrel és intézménnyel rendelkező város nyeri el ezt a címet, a döntés több szempontból – történelmi adottságok, elhelyezkedés, politikai-hatalmi szempontok – determinált. Az adott és országosan értelmezett területi szint (tartomány, régió, megye) székhelye tehát igazgatási, irányítási szerepköröket és intézményeket fogad be, azok központjául szolgál. A piaci szereplők érdekeik és értékeik szerint vagy elfogadják ezt a regionális központi kijelölést, vagy nem, és saját működésükhöz azt a települést választják, ahol a legkedvezőbb feltételekre találnak. Minél erősebb a gazdasági szereplők függése a politikai rendszertől, annak intézményeitől, annál határozottabb a gazdasági egységek orientációja a kijelölt, megnevezett regionális központhoz, míg ennek ellenkezője esetében gyakran az igazgatási, irányítási intézmények települési elkülönülése figyelhető meg az adminisztratív központtól, s egy-egy régióban például kettős vagy többes centrumok (ezek között lehetnek funkciómegosztások) is kialakulhatnak.

<sup>9</sup> A 1990. évi LXV. törvény az 50 ezer főnél népesebb városokat tekintette megyei jogú városnak, ami azt jelentette, hogy saját hatáskörben végrehajtandó területi feladatokat is meghatározhattak. A megyei jogot az 1994. évi LXIII. törvény az 50 ezernél kisebb népességű megyeszékhelyvárosokra is érvényesítette, ami a nagyvárosi rendszert tovább erodálta. Jelenleg 23 település tartozik a megyei jogú város kategóriájába.



2. ábra

*A magyar nagyvárosok 1,5 órás vonzáskörzete*

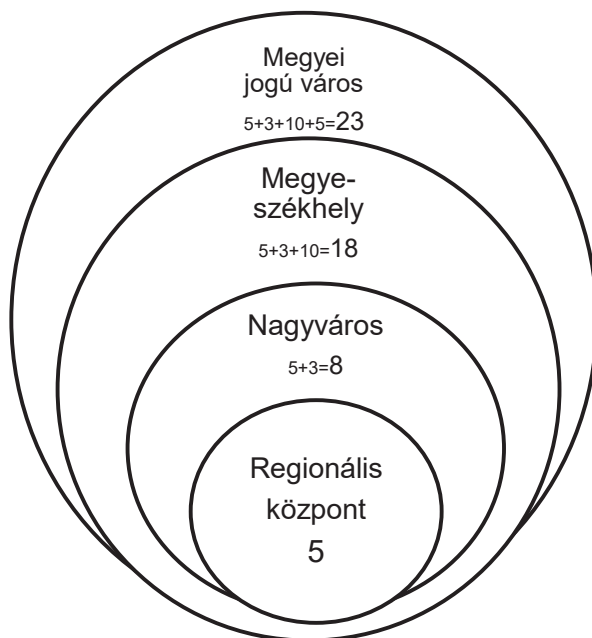
*Forrás: A magyar településhálózat helyzete és távlatai... 2008, 22.*

A nagyváros térszervező szerepének következő szintje vagy fokozata a *funkcionális várostérségek* (FVT) kialakulása.<sup>10</sup> Ezek a nagyvárosok és környezetük térbeli együttműködésének már a szervezett, intézményesített formációi, amikor is a nagyváros közvetlen hatásterületén lévő települések a centrummal olyan együttműködésre lépnek, amivel a közös működés, tervezés és fejlesztés feltételeit meg tudják teremteni. Itt is megkülönböztethetünk *hierarchizált nagyvárosi agglomerációt*, ahol a központi város felé irányulnak a kapcsolatok, a belső együttműködések minimálisak, illetve *horizontális nagyvárosi régiót*, ahol viszont alközpontok alakulnak, a vonzott települések egymás között is érintkeznek, a funkciókat érvényesítik (ENYEDI 2012). A hálózati rendszerek – legyenek azok a közlekedés, az egyes közös, térségi hatású intézmények vagy a tervezés, a fejlesztés, a közigazgatás rendszerei – összekapcsolódnak, s ezzel erőforrásokat takarítanak meg, egyben új térszervezési, irányítási, kormányzási megoldásokat alakíthatnak ki (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2008; 2014; FARAGÓ 2008).

<sup>10</sup> Az Európai Unió területfejlesztésért felelős miniszterei a 2007-ben elfogadott Lipcsei Chartában fogalmazták meg az európai policentrikus városhálózat kialakításának alapelveit. Ennek hatására kezdődött meg ebben az évben az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció alapelveinek és irányainak kidolgozása. A munkálatok számos eredményt feltártak a magyar településhálózat jellegzetességeiről, egyben fejlesztési irányairól. Ebben foglalkoztak részletesen a funkcionális várostérség (FVT) lehatárolásával, illetve annak feladataival. Sajnálatos, hogy a koncepció kidolgozása és annak politikai elfogadása elmaradt.

A nagyvárosok ezeknek az újszerű kapcsolatoknak a kezdeményezői, egyben hasznélvezői, hiszen számos szerepkörnek adnak helyet, vagy azok szervezésébe újabb, külső erőforrásokat vonnak be.

A magyar területi szerkezetben, városhálózatban a *nagyvárosi rendszert* a 3. ábrán modellezzük.



3. ábra

*A magyar nagyvárosi rendszer modellje*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A nagyvárosi magot a *regionális központok* adják, a szakmai közmegegyezés szerinti öt központ (Debrecen, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged) jelentős népesség- és gazdasági koncentrációval rendelkezik, nagytérégi (több megyét és esetenként országhatáron átnyúló) intézményi kört tömörít, egyben megyeszékhelyként funkcionál. A következő nagyvárosi héjat a regionális szerepkörökkel nem vagy mérsékelten rendelkező, de népességében és funkcióiban is kiemelkedő *megyeszékhely-nagyvárosok* alkotják (Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár). Nagyvárosi rendszerünk harmadik héja a *megyeszékhely* (esetünkben további 10+1, ahol Budapest főváros és megyeszékhely is egyben, de mint jeleztük, nem vesszük figyelembe) városok. Ezek a központok rendelkeznek olyan szerepkörökkel és egyben népességi, gazdasági koncentrációval, amelyek hatása térben nagyobb területet (megyét vagy annál nagyobbat) fog át, s középszintű igazgatási feladatok ellátását is elvégzik. S a nagyvárosi tömb burkoló héja a *megyei joggal rendelkező városok* (további öt város). Esetükben bizonyos városi funkciók szintén térségi befolyással rendelkeznek (a főváros agglomerációjában található Érdet kivéve), vagy éppen speciális szerepköröket

koncentráltnak, nem alárendeltek a közigazgatás területi egységének (megye), azzal egyenrangúak, ám nem rendelkeznek olyan intézményekkel, amelyek középszinten képesek lennének valamilyen közfeladatot ellátni.

A városhálózat nagyvárosi szerkezete *nem lezárt*, tartósan megkötött formáció. A nagyvárosok elmozdulhatnak vagy elmozdíthatók az egyes héjakat megtestesítő funkciók tekintetében. Szerepeket, intézményeket szerezhetnek és veszíthetnek el, népességük nőhet és csökkenhet, térbeli hatásaik bővíülhetnek és szűkülhetnek, az állandó mozgásban, s ezzel együtt az állandó változásban él a *városhálózat kemény magja*, a nagyvárosok hálózata.

## 2.3. Pályáívek a fejlesztési koncepciókban és a valóságban (1990–2016)

### 2.3.1. Az új megyei jogú városok, válságkezelés (1990–1996)

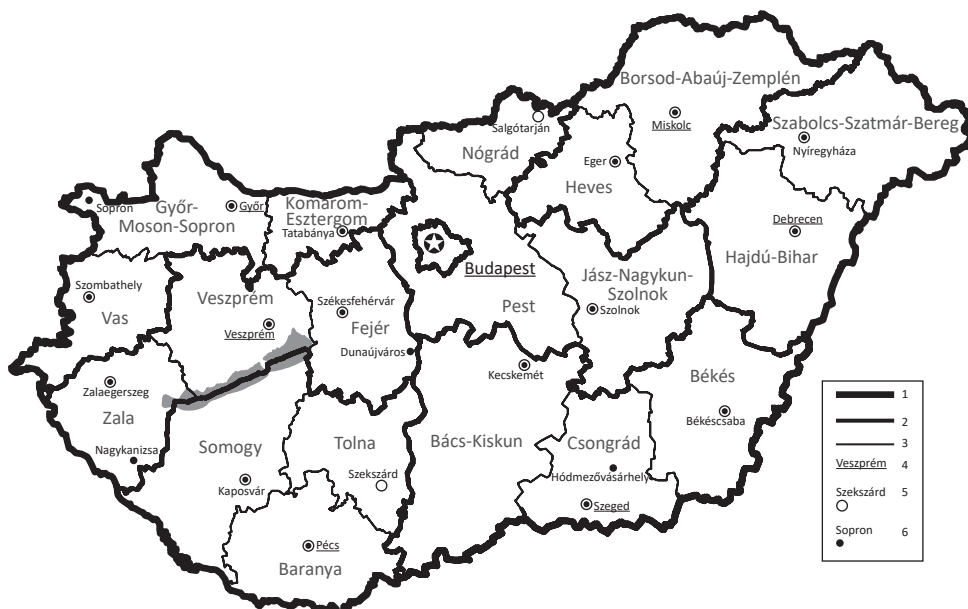
A rendszerváltozás után elsők között történt meg a közigazgatási rendszer átalakítása, amelyet az 1990. LXV. törvény, az *első önkormányzati törvény* rendezett. Ennek fontos eleme, hogy létrehozta, pontosabban visszaállította a *megyei jogú város* intézményét. Az 50 ezer főnél nagyobb települések nyertek jogot erre a megnevezésre, egyben funkcióra. Ezen városok kikerültek a megyei önkormányzatok hatásköréből, azokkal lényegében egyenrangú szerepet kaptak, meghatározott önálló szerepköröket, s ehhez gazdálkodási jogokat is delegálva. A korábbi megyei városok (Debrecen, Győr, Kecskemét, Nyíregyháza, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár) mellett a *megyeszékhelyek* többsége (Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Salgótarján, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg) nyerte el a megyei jogú város címét, sőt több megyében *másodlagos központok* is önállóságot szereztek a megyéktől (Sopron, Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely), ezzel megteremtve a *városok közötti verseny* későbbiekben majd egyre határozottabban érvényesülő körülményeit. A törvény 1994-ben történő módosításával eltörölték az 50 ezer fős lakosság szám kritériumát, s az *önálló kezdeményezéssel* indított megyei várossá válást támogatták (Szekszárd azonnal élt a lehetőséggel, majd 2006-ban a budapesti agglomeráció legnagyobb települése, Érd is sikerrel pályázott), így napjainkra *23 település rendelkezik a megyei jogú város* státuszával.

A jogositványok nem tágabbak esetükben, mint egy átlagos városnál, viszont a *megyéktől mint önkormányzatoktól függetlenül*, azokkal megegyező rangban működhetnek. A megyei jogú városok között azonban nagy különbségek voltak mind funkciókban, mind azok intézményi felszereltségében, nem beszélve a gazdasági bázisaikról, amelyek átalakulása a rendszerváltozást követő években folyamatos volt.

A rendszerváltozásra a *magyar gazdaság helyzete* határozottan megroppant, a leépülés már az 1980-as évek elejétől folyamatosan zajlott, miközben lassan formálódtak a *piacgazdaság* elemei (önálló vállalkozások, állami vállalatok átalakulása, kétszintű bankrendszer, kereskedelmi jogok biztosítása, külföldi működőtőke megjelenése stb.). Ezek más és más formában és hatással érintették a *különböző gazdasági szereplőket*, s ezzel együtt az azokat *fogadó központokat*. Azokban az ágazatokban, ahol a nemzetközi gazdasági kapcsolatok sokszínűek voltak, a piaci átállással együtt a gyorsabb tulajdonosi átszervezés (privatizáció) is megvalósult. Viszont a keleti piacokkal kapcsolatban lévő vagy a belföldi termelésre

szakosodott egységeknél ezek az átalakulások s egyben alkalmazkodások csak nehezen és lassan, vagy egyáltalán nem történtek meg.

Mindez tükröződött a *területi szerkezetben* is. Azon centrumokban, ahol a piacképesebb vállalkozások koncentráálódtak, az átmenet gyorsabban, csak kisebb zökkenőkkel történt. Velük szemben azoknál az ipari központoknál, ahol a tradicionális iparágak (bányászat, kohászat) tömörültek, ott az *ágazati válság területi válsággá szélesedett* ki. Ennek következtében a centrumokban és vonzáskörzetükben a növekvő munkanélküliséggel, a települési funkciók szervezésének és fenntartásának problémáival kellett számolni.



*Jelmagyarázat:* 1 – Országhatár; 2 – Köztársasági megbízotti régió határa; 3 – Megyehatár; 4 – Köztársasági megbízotti székhely; 5 – Megyeszékhely; 6 – Megyei jogú város

4. ábra

*A köztársasági megbízotti régiók (1990–1994)*

*Forrás:* HAJDÚ 2001, 247.

További jellegzetessége az átmenti időszaknak, hogy a *külföldi befektetők* az ország nyugati részeiben lévő városokban, megyeszékhelyeken, nagyobb ipari központokban lévő vállalatokba kívántak befektetni. Ennek oka azok gyorsabb elérhetősége, a felkészültebb munkaerő jelenléte, valamint a kedvezőbbnek tűnő, gyorsabban kiépíthető gazdasági-üzleti infrastruktúra (telephelyek, szolgáltatói vállalkozások). Az újonnan felálló demokratikus kormányzat ezt a jelenséget felismerte, hiszen – lehetőségeihez mérten – gazdaságfejlesztési támogatásokat biztosított ezen *nyugati országrészben lévő nagyvárosok*, ipari központok gazdasági szerkezetének megújításához vagy az azt szolgáló infrastruktúra kiépítéséhez.

S végezetül nem elhanyagolható Ausztria, Németország, valamint a többi nyugat-európai ország gazdasági központjainak jobb és gyorsabb elérhetősége.

A közigazgatási rendszer átalakításának egyik eleme volt, hogy az *önkormányzó megyéktől* elkerültek azok a funkciók, amelyek az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletét látták el, valamint az állami feladatok területi (megyei) dekoncentrált szervei is. Létrejötték a *köztársasági megbízottak hivatalai* (4. ábra), illetve a minisztériumok dekoncentrált területi szerveinek – többségében megyei szintű – hálózatai (1990–1994).

Nagy vitákat váltott ki a *megyék és megyeszékhelyek, megyei jogú városok közötti* vagyon- és ezzel együtt intézménymegosztás, s azok működésének finanszírozása. A konfliktusok természetesen voltak, s mivel az önkormányzati rendszer ekkor formálódott, a szereplők nem tudták, hogy mi tekinthető normális, elfogadott magatartásnak. A törvények csak lassan jöttek ki, és számos hiányt, kiskaput, értelmezési problémát tartalmaztak. Mindemellett az önkormányzatokat áthatotta az *autonómia illúziója*, illetve az abból való fokozatos kiábrándulás, hiszen a feladataik egyre csak nőttek, ám a központi támogatások mindezt nem követték. A lakossági nyomás fokozódott, közben a *térségi együttműködések elmaradtak*, lazult a kapcsolat a város és vidéke között, de az önkormányzati egységek (települések) között is.

1994-ben az új kormány megszüntette a kvázi regionális szintű igazgatási-törvényességi felügyeleti modellt, és *megerősítette a megyét*. Utóbbi azonban nem a megyei önkormányzatokon keresztül valósult meg, hanem csak az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megyei szintre helyezését jelentette. Bevezették a közvetlen *megyei szintű választás intézményét*, amivel viszont elindult a megyei önkormányzat átpolitizálása. A megyei jogú városok a megyéből mint középszintből ismét kimaradtak, így a tartós ellenállás változatlanul fennállt a megye és a megyei jogú városok között. A megyei önkormányzat továbbra is intézményfenntartó funkciókat látott el, és bár valamelyest nőttek a működéséhez szükséges források, ezek még mindig nem voltak elégségesek a megyei szintű átfogó területfejlesztéshez.

### 2.3.2. A területfejlesztési törvény, intézményesülés, felkészülés (1996–2004)

Az 1996. évi XXI. törvény tette le az *új magyar területi politika* alapjait, s ezzel megkezdődött az átmenet második szakasza. A törvény meghatározta a *területfejlesztés célját*, miszerint az ország mindegyik térségében biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és a vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlődését, a térségi identitás megtartását és erősítését. A törvény felállította a területfejlesztés *egységes intézményrendszerét*. Országos, regionális, megyei és kistérségi szinten definiálta a feladatokat, kijelölte a területfejlesztés döntéshozó szerveit, s egyben megnevezte a döntésben részt vevő szereplőket (országgyűlés, kormány, megyei területfejlesztési tanács, kistérségek, önkormányzatok, gazdasági szféra, munkavállalói képviselő). A törvény a *területfejlesztés eszközeit*, sőt annak forrásait is meghatározta (Területfejlesztési Alap, majd Területfejlesztési Céllelőirányzat 1996–1999, Vidékfejlesztési Céllelőirányzat 1999–2002), később külön jogszabályban intézkedett a területi egységek közötti elosztás elveiről.

A *területfejlesztési törvény* a megyei területfejlesztési tanácsok – amelyek a partnerség elve alapján szerveződtek delegálással – hatáskörébe utalta a *decentralizált forrásokat*. A megyei területfejlesztési tanácsoknak *fejlesztési stratégiát* és arra épülő *programot* kellett készíteniük, ez jelentette az alapját az állami források felhasználásának. A regionális szint létrehozását a törvény ebben az első változatában még a megyék szabad társulására bízta, s a régióknak csupán tervezési-statisztikai szerepet szánt.

A törvény elfogadása után, még 1996-ban megkezdődött az *Országos Területfejlesztési Koncepció* (OTK 1998) kidolgozása, amelyet az Országgyűlés 1998 márciusában fogadott el. Az OTK 1998 meghatározta a *térszerkezet jövőbeli alakításának irányait*, pontosította a területi politika céljait és irányelveit, kijelölte a fejlesztés prioritásait, egyben meghatározta a beavatkozási térségeket és azok típusait, továbbá definiálta az eszköz- és intézményrendszer működésére vonatkozó alapelveket. A koncepció az egyes ágazatok (környezetvédelem, humán infrastruktúra, agrárszféra, ipar, idegenforgalom, műszaki infrastruktúra) vonatkozásában is fejlesztési irányokat jelölt meg, végül az európai uniós csatlakozás területpolitikai intézkedéseit foglalta össze.

A területfejlesztés szereplőinek együttműködésében *zavarok mutatkoztak*, mivel nem volt átgondolt a tényleges döntéshozók körének kiválasztása (a megyei jogú városok képvisellete nem volt megoldott, a kistérségek delegáltjai magas arányt képviseltek), a kezdeti működést finanszírozó nehézségek feszültségeket teremtettek, de szakemberhiány éppen úgy jelentkezett, mint a szervezeti keretek tisztázatlansága.

A területfejlesztési törvény megújítása 1999 októberében történt meg (1999. évi XCII. törvény). A módosítás célja egyrészt a *regionális szint erősítése* volt (a korábbi regionális kezdeményezéseket a törvény megerősítette, így hét tervezési-statisztikai régiót határolt el), másrészt a *törvényességi ellenőrzés* érvényesítése, s végül a megváltozott politikai értékrend alapján a *területfejlesztés szereplői képviselétének* átalakítása az intézményrendszerben. Az előremutató módosítás legtöbb vitát kiváltott pontjai éppen a *partnerségről* szólnak. A gazdasági kamarák, illetve a munkavállalók érdekképviselést, a kistérségek pedig megfelelő (teljes jogú) képviselést kaptak a korábbi megyei és regionális területfejlesztési tanácsokban. Az elfogadott módosítás visszaszorította a gazdasági kamarák és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek szerepét, hiszen azok ettől kezdve csak tanácskozási joggal rendelkezettek. Nőtt viszont a kormányzati képviselői minisztériumok, illetve egyes dekoncentrált szervek teljes jogú tagsága révén, valamint a *megyei jogú városok* helyzete is rendeződött. Ugyanakkor a miniszteriális képviselői gyakorlati elosztása pártpolitikai elvek (pártok delegáltak helyi, térségi képviselőket a minisztériumok helyén) szerint történt, és nem jött létre közvetlen kapcsolat a főhatóságokkal.

Szintén erre az időszakra esik, hogy az OTK 1998-ban foglalt területi lehatárolása alapján újraszerveződtek a *regionális területfejlesztési tanácsok* (RFT), és a korábban elfogadott fejlesztési stratégia alapján elkezdődött a regionális szintű programok kidolgozása. A regionális fejlesztési tanácsok operatív szerveként működő regionális *fejlesztési ügynökségekben*<sup>11</sup> (RFÜ) már szakemberek foglalkoztak a fejlesztések programozásával és megvalósításával (létszámuk ebben az időszakban 5–22 fő között változott régióként). Vitákat

<sup>11</sup> A regionális fejlesztési ügynökségek székhelye is a regionális központokban volt, kivétel egyedül a nyugat-dunántúli régió volt, ahol Sopront határozták meg az ügynökség székhelyeként, míg a regionális fejlesztési tanács központja Győr volt.

generált, hogy *hol vannak a tervezési-gazdasági régiók központjai*. Az RFT és az azt kiszolgáló, működtetni hivatott RFÜ-székhelyért a megyei jogú városok között harc indult meg, mondván, ahol ezek a regionális intézmények vannak, ott található a tervezési-gazdasági, illetve a majd talán egyszer létrejövő politikai régió központja. A hét régióban más és más szervezeti megoldásokat követtek a regionális fejlesztési intézmények telepítésében.

A megyei jogú városok is elkezdtek kiépíteni a *saját tervezőapparátusukat*, megkezdtek a felkészülést az európai uniós csatlakozásra. A regionális fejlesztési tervek kidolgozásában ugyan meghatározó joguk volt részt venni, azonban változatos volt ezen együttműködések aktivitása. Voltak megyeszékhelyek, ahol a regionális szint és a megyei városi fejlesztők között érdemleges személyi kapcsolatok voltak, így a nagyváros érdekei megjelentek a tervekben, s találhattunk példát a fordított esetekre is. A regionális és megyei jogú városok egyeztető fórumait a törvény előírta, de ezek inkább formálisak, mint valós fejlesztést alakítók.

### 2.3.3. Uniós források, regionalizációs kezdeményezések, tervezési aktivitás (2004–2010)

Az Európai Unió ösztönzésére Magyarország hozzájárult, hogy az I. Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT) (2004–2006) *egyetlen regionális fejlesztési operatív program* (Regionális Operatív Program, ROP) legyen. A program kialakításakor a területi politika kormányzati szervei, de maguk a régiók is gyenge, mondhatni tehetetlen érdekérvényesítők voltak. Az I. NFT *öt operatív programja* közül a *regionális program* maradékvál alapján épült fel; céljai között a *turizmus* (121 nyertes projekt), az *útfelújítás* (77 nyertes projekt), az *óvodák és iskolák fejlesztése* (120 nyertes projekt), valamint a *képzés és foglalkoztatás* (112 nyertes projekt) szerepelt. 2004–2006 között 107,14 milliárd forintos keretösszeg állt a ROP rendelkezésére. 2006. június 19-ig összesen 2233 pályázat érkezett be, amelyek közül 521 volt sikeres, ezek esetében született meg a támogatási döntés. Az 521 nyertes pályázat összesen 106,37 milliárd forintos támogatást kapott.

Az Országgyűlés *2005-ben elfogadta az Országos Területfejlesztési Koncepciót* (OTK 2005) [97/2005. (XII. 25.) OGY határozat]. Az OTK 2005 korszerű, az európai területi politika *új irányait* híven tükröző, egyben a magyar és közép-európai területi folyamatokat pontosan regisztráló, hosszú távra eligazítást nyújtó dokumentum volt. Az OTK 2005 *hosszú távú stratégiai célokot határozott meg*, amelyek közül az alábbi témák emelhetők ki:

- a *térségi versenyképesség* következetes erősítése az ország egésze szintjén, valamint a régiókon és más térségeken belül;
- *fenntartható* térségfejlődés és örökségvédelem;
- a *határokon átnyúló* kapcsolatok erősítése a Kárpát-medencében, Közép-Európa szervezettebb beillesztése az európai térszerkezetbe;
- *decentralizált fejlesztéspolitika* elősegítése.

A jövőkép és az átfogó célok megvalósítása érdekében középtávon, *2013-ig* az ország szempontjából meghatározó *területi célok* témánkhoz kapcsolódóan a következők:

- versenyképes *budapesti metropolisz* megteremtése;

- a régiókat dinamizáló *versenyképességi pólusok* megerősítése, a városhálózat kapcsolattrendszereinek fejlesztése.

A koncepció ösztönözte, hogy kezdődjön meg a *közigazgatás regionális szintű átszervezése*. Ennek első próbálkozása volt az államigazgatási szervek regionális intézményi formában történő működésének kialakítása (2005–2007). Nem jött létre politikai egység a középszint átrendezésében és megújításában, mivel az érintette volna az önkormányzati törvényt és az Alkotmányt, s ezeket csak kétharmados parlamenti többséggel lehetett volna módosítani. Annyi viszont történt, hogy megkezdődött a *dekoncentrált megyei illetékeségű államigazgatási szervek fejlesztési régiókba történő szervezése*, és 2007 elejére *nyolc regionális szervezet* állt fel, változó központokkal (2. táblázat).

2. táblázat

*Regionalizált államigazgatási dekoncentrált szervek területi illetékessége és regionális központja (2007. január 1-jétől)*

| Megnevezés  | Nyugat-Dunántúl | Közép-Dunántúl | Dél-Dunántúl | Közép-Magyarország | Dél-Alföld | Észak-Alföld | Észak-Magyarország |
|---|-----------------|----------------|--------------|--------------------|------------|--------------|--------------------|
| APEH Regionális Igazgatóság   | Győr            | Székesfehérvár | Pécs         | Budapest           | Szeged     | Nyíregyháza  | Miskolc            |
| Magyar Államkincstár Regionális Igazgatóság                                 | Győr            | Veszprém       | Pécs         | Budapest           | Kecskemét  | Szolnok      | Salgótarján        |
| Állami Foglalkoztatási Szolgálat Regionális Munkaügyi Központ               | Szombathely     | Székesfehérvár | Pécs         | Budapest           | Békéscsaba | Nyíregyháza  | Miskolc            |
| KSH Regionális Igazgatóság  | Győr            | Veszprém       | Pécs         | Budapest           | Szeged     | Debrecen     | Miskolc            |
| Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Főfelügyelőség | Szombathely     | Veszprém       | Pécs         | Budapest           | Kecskemét  | Debrecen     | Miskolc            |
| Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Regionális Igazgatóság              | Zalaegerszeg    | Tatabánya      | Szekszárd    | Budapest           | Szeged     | Debrecen     | Salgótarján        |
| Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézet         | Győr            | Veszprém       | Kaposvár     | Budapest           | Békéscsaba | Szolnok      | Eger               |
| Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóság                          | Győr            | Tatabánya      | Szekszárd    | Budapest           | Kecskemét  | Nyíregyháza  | Eger               |

*Forrás: RECHNITZER–SMAHÓ 2011, 411.*

Látni lehet a táblázatból, hogy a megyei jogú városok közül a *megyeszékhelyek harcoltak* az egyes államigazgatási szervek regionális központjainak megszerzéséért. A különféle érdekek alapján történő lobbizás nem teremtett egységes és hatékony szervezeti rendszert,

felesleges párhuzamok jöttek létre, és ezzel a költséghatékonyság alapvető elvei is sérültek. *Nem segítette* ez az osztozkodáson alapuló kvázi funkciótelepítés a nagyvárosok regionális szerepköreinek érdemi alakulását sem. E regionalizáció aztán 2012-ben megszűnt, mivel az érintett állami szervezetek megyei szinten működtek tovább.

A másik kísérlet, amely a nagyvárosi funkciók kiszélesítésére irányult a 2007–2013 közötti tervezési időszakban, *Pólus Program*<sup>12</sup> (2005–2007) néven vált ismertté. Az OTK 2005 megnevezte a fejlesztési pólusokat: Debrecen, Győrt, Miskolcot, Pécs, Szegedet, valamint Székesfehérvárt és Veszprémet mint társ-pólust. Az európai fejlesztési irányelvekben az évtized elején nagy hangsúlyt kapott a *tudásalapú társadalom* víziója, s annak a szerepe a fenntartható gazdasági növekedésben, illetve a területi kiegyenlítésben (LENGYEL 2007). Ezek ösztönözték a kormányzatot, hogy magyar fejlesztési/versenyképességi pólusprogramot dolgozzon ki, amelynek irányelvei a következők voltak:

- *régióalakító* tényezőkkel, intézményekkel rendelkezik, kapcsolatai a határon túlra is elérnek;
- *tudásintenzív* gazdasági bázisok, magas K+F+I-potenciál, többfunkciós egyetemi oktatási-kutatási bázis;
- a *városfejlesztés* hatása széles körben érvényesül;
- határozott és kiformalódott *települési agglomerációval* rendelkezik;
- a centrum súlya *térségének gazdasági, társadalmi, intézményi* relációiban meghatározó;
- minőségi és széles skálájú *üzleti, gazdasági és kulturális szolgáltatásokat* képes nyújtani a térségének.

A fejlesztések irányait *nagy ívű tudományos kapacitások* kiépítésében képzelték el, de egyben a nagyvárosok kívánatos városfejlesztési céljait és irányait is meghatározták. A póluskonceptciók irányai a következők voltak: *Debrecenben a tudás iparosítását* célozták meg a gyógyszeriparra és az agrárinnovációra építve, *Győrben autopolist* jelenítettek meg az autóipari, a gépgyártási és a megújuló energiák kutatásaival, *Miskolcon technopolist* vizionáltak, ahol a nanotechnológia, a vegyipar, a mechatronika és a megújuló, valamint alternatív energiák kutatása kapna helyet, *Pécsen az életminőség pólusának* határozták meg az egészségiparra, a kulturális iparra és a környezeti iparra, illetve az ezekhez kapcsolódó kutatásokra építve, *Szegeden biopolist* képzelték el, ahol az egészség-, környezetipar, valamint az agrárgazdaság biotechnológiai kutatásai koncentrálnának, s végül a *Veszprém–Székesfehérvár* várospárban a mechatronika, a logisztika és a környezetipar kutatási bázisainak lehetséges fejlesztési irányait határozták meg (DOKTOR 2010). Mindegyik potenciális központ elkészítette a *pólusprogram-konceptcióját*, alapot adva a kutatási-fejlesztési erőforrások számbevételére, de a későbbiekben a megyei jogú városok *integrált városfejlesztési stratégiáinak* (IVS) kidolgozásához is, hiszen ezeknek az elképzeléseknek számos eleme később visszaköszött az adott nagyvárosok városfejlesztési vagy éppen felsőoktatási megújítási koncepcióiban. A nagy lendülettel indult pólusprogram aztán csendesen regionális, nagyvárosi innovatív klaszterfejlesztésbe torkollt, majd lassan elhalt. A kezdeményezéseknek főleg a városfejlesztési elemei, mint jeleztük, fel-felbukkantak az integrált város-

<sup>12</sup> Hivatalos megnevezés: Versenyképességi pólusok (a továbbiakban a szakmai és a köznyelvben egyaránt elterjedt Pólus Program elnevezést használjuk).

fejlesztési stratégiákban (IVS). Ám az ilyen nagyléptékű városrendszer-fejlesztésre sem a nagyvárosok önkormányzatai, sem azok tudásintézményei (egyetem, kutatóintézetek, azok menedzsmentje), sem a magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere, sem pedig a közvélemény *nem volt felkészülve*, nem beszélve a szükséges pénzügyi forrásokról vagy az európai támogatásokról.

Mindezek közben (2007–2008) folytak a munkálatok a megyei jogú városokban, hogy elkészítsék az *integrált városfejlesztési stratégiájukat* a 2007–2013 közötti európai források, valamint az azokhoz kapcsolódó nemzeti források igénybevételére. Ezek a fejlesztési koncepciók meghatározott rendszerben készültek, amelynek előírásait a központi tervezési hatóságok adták meg, azonban a városok mozgásteret elég nagy volt. Nem kívánjuk a terveket elemezni, sem értékelni. El kell azonban mondani, hogy számos városban az európai uniós források önkormányzati szintű fogadásának feltételeit *alaposan és igényesen* kidolgozták, sikerült olyan fejlesztéseket generálni, s ezekhez olyan saját erőt is biztosítani, amelyek a városi világban a minőségi terek, körülmények alakítását segítették. A megvalósult fejlesztések (3. táblázat) további beruházásokat vagy intézményi megújításokat generáltak, legyen az a városi terek korszerűsítése, a felsőoktatás intézményi környezetének alakítása, a gazdaság fogadóképességének jobbítása, vagy éppen a lakótelepi épületek energiaterhelésének csökkentése stb.

3. táblázat

*Lehívott európai uniós források 2007–2013 időszakban a vizsgált nagyvárosokban (2014)*

|                | Támogatott projektek száma (db) | Megítélt támogatás összege (Mrd Ft) | Leszerződött összeg (Mrd Ft) | Kifizetett összeg (Mrd Ft) | Megvalósított projektek száma (db) |
|----------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Debrecen       | 3016                            | 245,15                              | 236,87                       | 196,09                     | 2609                               |
| Győr           | 1811                            | 126,4                               | 121                          | 105,75                     | 1623                               |
| Kecskemét      | 1610                            | 117,94                              | 117,38                       | 86,02                      | 1465                               |
| Miskolc        | 2037                            | 206,76                              | 202,69                       | 170,17                     | 1741                               |
| Nyíregyháza    | 1977                            | 186,73                              | 171,43                       | 162,89                     | 1787                               |
| Pécs           | 2106                            | 184,94                              | 175,78                       | 154,44                     | 1813                               |
| Szeged         | 2735                            | 312,37                              | 285,3                        | 262,15                     | 2444                               |
| Székesfehérvár | 1429                            | 98,98                               | 97,17                        | 77,6                       | 1267                               |

*Forrás: <http://terkepter.palyazat.gov.hu/> (A letöltés időpontja: 2014. 02. 15.)*

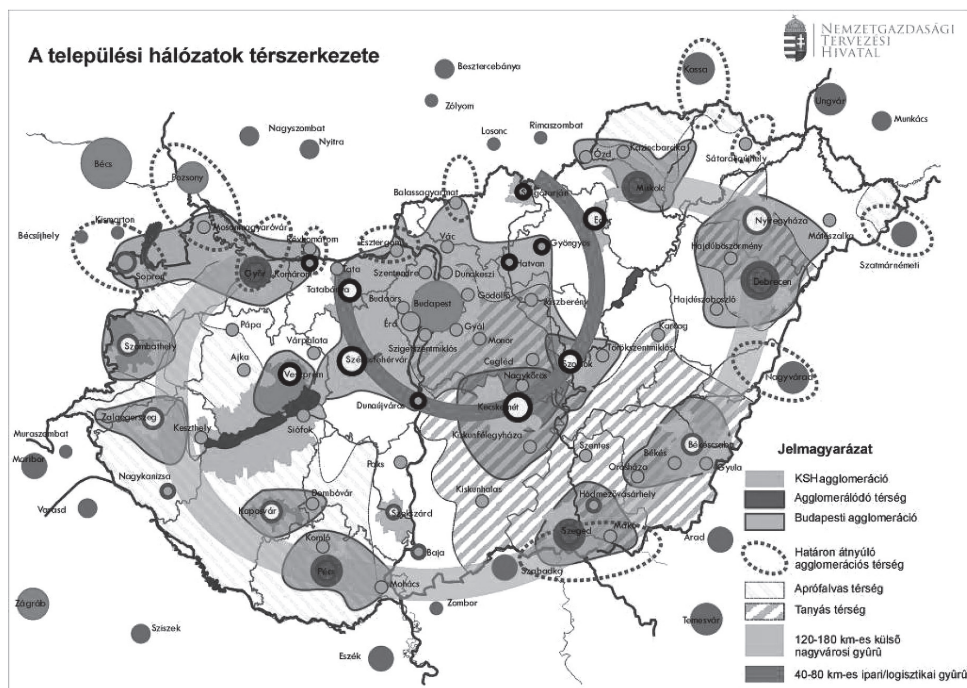
### 2.3.4. Új területi politika felé

Az európai uniós támogatási (2007–2013) és a kormányzati ciklusok (2010–2014) nem estek egybe, így értelemszerű, hogy a nagyobb időtávot befogadó fejlesztési támogatási rendszerek megvalósítása *átnyúl* a rövidebb kormányzati időszávon. Ennek következménye, hogy egy korábbi szemléletben elfogadott fejlesztési szisztéma megvalósítását csak számos *rendszeralkító korrekcióval* lehetett a regnáló hatalom elképzeléseinek megfelelően alakítani.

2010-től szakmai vitákban új területi politika alapjainak kialakítását sürgették bizonyos körök, talán ezek hatására is létrejött a *Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal* (NTH)

(2011–2014), amely rövid működése során kidolgozta a 2014–2020 közötti időszak nemzeti fejlesztési tervét (OFTK 2014) [1/2014. (I. 3.) OGY határozat] is.<sup>13</sup>

Az NTH mint központi intézmény mellett ebben az időszakban több olyan *törvényi szabályozás* született, amely ezt a jelzett korrekciót kívánta – jól-rosszul – szolgálni. Először – az új önkormányzati törvény rendelkezése szerint – a területfejlesztési tanácsoktól a *megyei önkormányzatokhoz* kerültek a területfejlesztési és -rendezési feladatok (2011. évi CXCVIII. tv.), a másik a *területfejlesztési törvény* módosítása (2013. évi CCXVI. tv.), amelyekkel megtörtént a *fejlesztéspolitika területi szintű intézményrendszerének teljes átalakítása*, és a többi régiós intézménnyel együtt megszűntek a korábban jól működő, nagy tapasztalatokkal rendelkező regionális fejlesztési ügynökségek is (JÓZSA 2016).



5. ábra

*A településhálózat lehetséges fejlesztésének irányai, a belső és külső városgyűrű*

*Forrás: 1/2014. (I. 3.) OGY határozat (OFTK 2014), 187.*

Témánk szempontjából a legfontosabb fejlesztéspolitikai dokumentum a 2010 óta tartó időszakban az 1/2014 (I. 3.) OGY határozatban elfogadott *Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió* (OFTK 2014), amely 2030-ig jelölte ki a fejlesztés irányait, köztük mindazokat a tényezőrendszereket, amelyek országos szinten a vizsgált

<sup>13</sup> Több terv született a gazdasági stabilitás helyreállítására, így a Széll Kálmán-terv 1 (2011), 2. (2012), az Új Széchenyi-terv (2010), a Nemzeti növekedési terv (2011). Ez utóbbiban találunk számos területi összefüggést, valamint a nagyvárosokra vonatkozó komplex fejlesztési javaslatokat.

nagyvárosi kört, illetve a megyei városokat érintik. A koncepció általános elvei ismeretek, így az értékteremtő, foglalkoztatást biztosító *gazdasági fejlődés*, népesedési fordulat, *egészséges és megújuló társadalom*, természeti erőforrásaink fenntartható használata, *értékeink megőrzése és környezetünk védelme*, továbbá a térségi potenciálokra alapozott, *fenntartható térszerkezet*. Nos, ezen utóbbi pontnál jelenik meg a településhálózat szerkezetének új, kívánatosnak tartott szerkezeti modellje (5. ábra).

Ennek első eleme, hogy a koncepció a városrendszert *két nagy egységre* bontja. Beszél a *külső nagyvárosi gyűrűről*, amelyben a regionális központok (több megyére kiterjedő funkciót képviselő nagyvárosok), azaz Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged mint potenciális nemzetközi jelentőségű nagyvárosok a csomópontok, s azok jelentik a *tér- (régio-) formáló fókuszpontokat*. A főváros ellenpontozása itt árnyaltabb és értelmezhetőbb dimenziókban érvényesül. Hiszen egyrészt ezen nagyvárosok „magas szintű feladatokat lássanak el a szolgáltatások, a kultúra, oktatás, közigazgatás terén” [1/2014. (I. 3.) OGY határozat, 184.], továbbá „a kutatási-fejlesztési funkciók és a terükben a gazdasági szférával való együttműködés, valamint a kulturális és ehhez kapcsolódó kulturális és kreatív ipari teljesítmény esetében fokozható e helyszínek teljesítménye” [1/2014. (I. 3.) OGY határozat, 184.].<sup>14</sup> A koncepció másik újdonsága, hogy célul tűzi ki, hogy ezen nagyvárosok az *országhatáron túlra* is kiterjedő települési agglomerációs folyamataik támogatásával lényegében az ország kaputérsegeinek centrumává váljanak, ami irányul részben a magyarlakta területekre, részben pedig az újszerű nagytérségi (országhatáron túlmutató, egyben az európai térszerkezethez kapcsolódó) gazdasági, társadalmi és kulturális kooperációkra, hálózatokra. A harmadik összefüggés, hogy ehhez a külső nagyvárosi gyűrűhöz kapcsolódnak a *köztes terek megyeszékhelyei* (köztük a nagyvárosok közül Nyíregyháza), amelyek ugyan nem rendelkeznek több megyére kiterjedő funkciókkal, de térszervező intézményeket, s esetenként *markáns* gazdasági és innovációs potenciálokot is koncentrálnak. Nem beszélve arról – bár ezt a koncepció nem említi –, hogy számos funkciójukban, azok intézményeiben *kapcsolódnak*, vagy éppen kiegészítik a nagyvárosok szerepköreit, azokkal élénk kapcsolatban állnak (például gazdasági egységek beszállítói hálózata, üzleti-pénzügyi szolgáltatások központjai, egészségügyi, oktatási, esetenként kulturális együttműködések).

A koncepció a *belső városgyűrűt* is felvázolta, amelyet valójában a *fővárostól 40–100 km távolságban* található további nagyvárosok és megyei jogú városok együttese alkot. Ebben kiemelten kezeli *Székesfehérvárt* mint jelentős gazdasági, logisztikai, egyben történelmi központot, amelynek térszervezési hatásai a Dunántúl középső részében érvényesülnek. Nem emeli ki a koncepció *Kecskemétet*, miközben az elmúlt időszakban (2014-től) határozottan formálódik ki ennek az alföldi történelmi központnak a regionális szervező aktivitása, döntően ipari potenciáljának megerősödésével s az ahhoz kapcsolódó egyre több szolgáltatói szerepkör megtelepedésével. A belső gyűrűben található még egyes *megyeszékhelyek*, továbbá azon karakteres gazdasági és egyéb funkcióval (oktatás, kultúra) rendelkező központok, amelyek a főváros nagytérségében önálló arculattal rendelkeznek.

<sup>14</sup> Ezen utóbbi a növekedési pólusok csendes visszacempészése. Érdekes, hogy ezen komplexebb funkciók között jelenik meg, hogy „gesztusértékű” lehetne egyes országos illetőségű intézmények ezen regionális központokba való kihelyezése. Megfogalmazódtak erre vonatkozó elképzelések (2014), így a földművelési minisztérium Debrecenbe, a vidékfejlesztés Kecskemétre vagy a honvédelmi minisztérium Székesfehérvárra való költöztetése, azonban az ötletből nem lett semmi, csupán a Miniszterelnökség Agrár- és Vidékfejlesztési Államtitkársága költözött Kecskemétre (2015).

A két gyűrű *fejlesztési irányait* is meghatározta az OFTK. Más és más hangsúlyokkal, az első esetben inkább a *nemzetközi nagyvárosi hálózatba való bekapcsolódás* a tudás, kutatás-fejlesztés, innováció és a gazdasági potenciál alakításával,<sup>15</sup> míg a belső gyűrűben a *kapcsolatrendszer fejlesztésével*, vagy éppen a főváros tehermentesítésének (gazdasági egységek fogadása, elkerülő és összekötő közlekedési hálózatok) céljával, a meglévő potenciálok (gazdaság, oktatás, kutatás-fejlesztés) megújításával, bővítésével.

A megyei jogú városok 2014 folyamán elkészítették *integrált településfejlesztési stratégiájukat* (ITS), amelyet még a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet szabályozott. Ezeknek a stratégiáknak a tartalmi követelményei adottak voltak, így középtávú fejlesztési célok meghatározása, a megvalósítás szükséges beavatkozásai, antiszegregációs program kidolgozása, a stratégia külső és belső összefüggéseinek rendszerezése, továbbá a megvalósítás eszközeinek és azok nyomom követésének regisztrálása.

4. táblázat

*A megyei jogú városok tervezett támogatása a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból (2014–2020)*

| <b>A Modern Városok Program kedvezményezettjei</b> | <b>Megítélt támogatások (Mrd Ft)</b> | <b>Egy lakosra jutó támogatás (ezer Ft)</b> |
|--|--------------------------------------|---|
| Szekszárd  | 11,86                                | 365   |
| Zalaegerszeg                                       | 16,8                                 | 289   |
| Tatabánya  | 17,6                                 | 267   |
| Salgótarján  | 9,2                                  | 266   |
| Nyíregyháza  | 29,63                                | 251   |
| Békéscsaba   | 14,93                                | 250   |
| Eger   | 13,45                                | 250   |
| Sopron   | 15,07                                | 241   |
| Kaposvár   | 14,75                                | 236   |
| Miskolc  | 35,26                                | 224   |
| Hódmezővásárhely                                   | 9,84                                 | 224   |
| Veszprém   | 13,28                                | 222   |
| Szombathely  | 17,23                                | 221   |
| Érd  | 14,3                                 | 217   |
| Debrecen   | 43,32                                | 215   |
| Dunaújváros  | 9,58                                 | 215   |
| Szolnok  | 15,19                                | 212   |
| Szeged   | 33,87                                | 210   |
| Kecskemét  | 23,11                                | 208   |
| Pécs   | 32,74                                | 203   |
| Székesfehérvár                                     | 18,56                                | 190   |
| Nagykanizsa  | 7,94                                 | 168   |
| Győr   | 21,6                                 | 167   |
| Összesen/ átlag                                    | 439,11                               | 224   |

*Megjegyzés:* Érd a Közép-Magyarország régióban található, ezért számára a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programból biztosított 14,3 Mrd Ft összeget a Kormány.

*Forrás:* FEKETE 2017a, 101. alapján a szerző saját szerkesztése

<sup>15</sup> Itt egyértelműen visszaköszönnek a Pólus Programban megfogalmazottak.

A megyei jogú városi ITS-ek és az arra épülő integrált területi programok (ITP) jelentették az alapját a 2015 márciusában meghirdetett *Modern Városok Programnak* (MVP), amelynek keretében a kormányzat fejlesztési megállapodásokat kötött a 23 megyei jogú várossal, s amelynek tervezett beruházási összegét 3400 Mrd Ft-ban határozták meg. A forrásokat a 2014–2020-as európai uniós támogatási rendszer Terület- és Településfejlesztési Operatív Programja (TOP), illetve az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) terhére, valamint a nemzeti alapokból (2017-ben 152 Mrd Ft, 2018-ban 150 Mrd Ft) biztosítják, de vélhetően a városok saját bevételeire is alapoznak, továbbá a magánszféra által (is) megvalósított fejlesztések összessége is számításba kerülhetett (FEKETE 2017a). A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 6. prioritása nyújtja a megyei jogú városok fejlesztéséhez szükséges induló támogatásokat, azok nagyságát az 1562/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat, majd a módosított 1562/2016. (X. 13.) Korm. határozat alapján a 4. táblázat tartalmazza.

Az adatokból kitűnik, hogy a *regionális központok* a források 39,3%-ából, a nagyvárosokkal együtt az 56,1%-ából részesedtek. A többi megyei jogú város csak 43,9%-ot nyert el, viszont az esetükben a *támogatási összegek nagyobb* (közel 20%-os) módosítása történt meg 2015-ről 2016-ra. A végleges összegek alapján a támogatások *egy lakosra jutó mértéke* a nagyvárosi kör 1961 ezer fős népességére vetítve 224 ezer Ft/fő értéket tesz ki. A *legkisebb* fajlagos támogatást Győr (167 ezer Ft/fő) és Nagykanizsa (168 ezer Ft/fő) nyerte el, míg Szekszárd (365 ezer Ft/fő) és Zalaegerszeg (289 ezer Ft/fő) lakosai lehetnek a legboldogabbak, hiszen a fajlagos értékek nagysága náluk a *legnagyobb*. Nagyszabású városfejlesztési programra *nem láttunk példát a hazai területi politikában az 1971-es OTK óta*, így érdeklődéssel és bizakodással tekintünk az MVP megvalósítása felé.

## 2.4. Harminc év tanulságai

Az elmúlt közel száz évben a nagyvárosok és azok különféle megjelenési formái, így a megyeszékhelyek, törvényhatósági jogú városok, megyei városok, regionális központok és megyei jogú városok általában a *területi fejlesztések csomópontjait* jelentették.

Az 1950-es, 1960-as éveket tekinthetjük kivételnek, amikor az úgynevezett *szocialista vagy új ipari városokat* tekintette az akkori politikai hatalom kiemelt centrumoknak. A hagyományos nagyvárosi kört mint a korábbi rezsim *kváziszimbólumait* (a polgárság és a közigazgatás központjait) elhanyagolták, kevesebb figyelmet, támogatást élveztek. (Jellemző erre a korra, hogy megyeszékhelyeket helyeztek át ipari vagy más városokba, hogy ezzel is demonstrálják a polgári értékrendek és azok képviselőinek negligálását.)

Az 1970-es évek elején elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióval (1971) indult meg ezen központok határozottabb fejlesztési támogatása, amely viszont az 1950-es években már kialakított – bár nem legalizált – *településosztályozási rendszeren* alapult. A településeket, ezen belül a városhálózatot fejlettségi osztályokba sorolták, ahol a három *felső kategóriát* (kiemelt felsőfokú központ [5 db], felsőfokú központ [7 db], részleges felsőfokú központ [11 db]) foglalták el a vizsgált városok. A fejlesztéseik ugyan beépültek a megyék településhálózati rendszerébe, azonban éppen politikai és gazdasági súlyuk, valamint az egyre erősebb lokális/területi elítél befolyása miatt az *1970-es évektől egyre érzékelhetőbb lett a megújításuk*.

Az országos szintű fejlesztésekben ezen időtől kezdve megjelenik az *ellenpólus* kifejezés, amely lényegében azt kívánta demonstrálni, hogy a nagyvárosok és köreik a főváros gazdasági, politikai, társadalmi súlyát csökkentsék, annak ellenpontjai, egyben (nagy)térségi szervezőközpontjai legyenek. A kijelölt tervezési-gazdasági körzetek központjaiként meghatározott kiemelt felsőfokú központok (5), illetve az azokhoz funkcióikban is kapcsolódó felsőfokú központok (7) hálózatában (kiegészítve a részleges felsőfokú központokkal mint további megyeszékhelyekkel) látták a tervezők, de a területi folyamatokat alakító politikai aktorok is ezen ellenpólusok kvázihálózatát.

A *rendszerátalakítás utáni* fejlesztési koncepciókban és területi politikában a nagyvárosok és köreik ismét kiemelt szerepet kaptak, *változatos tartalmakkal és irányokkal*. Hiszen megjelentek mint területi (regionális) igazgatási központok (1990–1994), azután a fejlesztési régiók fő- és alközpontjaiként (1998–2005), majd a növekedést generáló pólusokként (2005–2008), közben egy elvetélt igazgatási decentralizációs kísérletnek is elszenvedői lettek (2006–2010), majd a megyéktől független fejlesztések központjaivá (2012–2016), s napjainkra ismét a kiemelt fejlesztések fókuszává váltak (2015-től). Látható, hogy a nagyvárosok és köreik számos előbb felsorolt *generális*, mindezek mellett még *egyedi speciális fejlesztési elképzeléseket* is terveztek megvalósítani, vagy éppen voltak az elszenvedői, befogadói, számos esetben haszonélvezői a központi kormányzati fejlesztéseknek.

A magyar politikai kultúrában meg nem gyökeresedett *decentralizációs attitűdökre* is vissza lehet vezetni a nagyvárosok és köreik folyamatosan változó, *rövid ciklusú* funkciókínálatát, majd azok váltásait. A *városfejlesztésben* lehetnek rövid, úgynevezett *meglendítő korszakok*, amelyek a városszerkezeteket vagy annak egyes részeit átalakíthatják, az intézményi bázist módosíthatják, az infrastrukturális hálózatokat bővíthetik, a térségi kapcsolatokat zökkenőmentessé tehetik, ezek a városfejlődés lendületét befolyásolhatják, de csak sokszerűen és időlegesen. A *városfejlődés* és ezen belül a területi szerkezet csomópontjait jelentő nagyvárosok és köreik pályáját az ott rendelkezésre álló *területitőke-állomány* nagysága, összetétele és elemei belső kapcsolatai határozzák meg (RECHNITZER 2016). A fejlesztéspolitika a területi tőke tényezőit alakíthatja, ám ez akkor válik sikeressé, ha a *központok önálló stratégiával*, egyben *saját fejlesztési forrásokkal* is rendelkeznek. Ehhez viszont a nagyvárosok és köreik mint térségi entitások *önállóságára*, szereplőik és közösségeik által együttesen formált működésére van szükség.

Az *ellenpólusrendszer*t a városhálózatban sem korábban, sem napjainkban nem lehetett kialakítani. A *főváros* nagysága, népességkoncentrációja, intézményi rendszere, gazdasági irányító szerepkörei, településrendszere, a magyar közgondolkodásban betöltött szerepe, de nemzetközi megítélése is egyedi, csak Budapesthez köthető. S mindezt fokozza a magyar politikai intézményrendszer egyközpontúsága, a felülről, éppen ebből az egy központból vezényelt jellege. A *területi szintű decentralizáció* – bár több kisebb kísérlet történt – nem valósult meg hazánkban. A centralizált közigazgatás, valamint nemzeti fejlesztés, de maguknak a különféle *állami funkcióknak a központosítása* következtében a nagyvárosi kör ugyan számos térségi funkciót alakított ki, fogadott magába, ezek nem voltak képesek a *fővárosmítoszt* ellensúlyozni. Nem tudtak, nem tudhattak – részben a hatalmi szerkezet következtében, részben pedig méreteik, az intézményi kapacitások miatt, de a szellemi erőforrások eloszlása következtében sem – valós, önálló mozgástérrel rendelkező *ellenpontokká* válni. Mindez nem azt jelenti, hogy a nagyvárosi kör tagjaiban az életminőség kedvezőtlen, vagy éppen a többségében a gazdasági potenciál gyenge, a városi élet körülményei nem mi-

nőségek. Ellenkezőleg, ezekben a centrumokban a jelzett kritériumok kiemelkedők, az országos átlagokat meghaladják, azonban maguk a nagyvárosok nem rendelkeznek olyan *autonómiával*, amely a *fővárosi világ* helyettesítőjeként vagy kiegészítőjeként jelenhetne meg.

A *Modern Városok Program* egy grandiózus fejlesztésnek tűnik, a nagyvárosokat és köreiket – mint jeleztük – *sokkszerűen meglendítheti*, a városi és térségi funkciókat jelentősen megújíthatja és gyarapíthatja. Bízunk abban, hogy a ma fejlesztési céljai a *jövőt*, a *holnapot* szolgálják, nem a *napi vagy rövid távú érdekeket*. S ha mindehhez egy határozott *decentralizáció járulhatna*, talán megteremtődnének a feltételei annak, hogy a magyar térszerkezet csomópontjai a *fejlesztési lendületüket* tovább tudják adni, gerjesztőivé váljanak a valós területi fejlődésnek.