

A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsím helye a magyar területfejlesztési politikában

The Modern Cities Program as a development policy regime in the Hungarian regional development policy



Absztrakt

A tanulmány a Modern Város Program (MVP) kapcsán értelmezi a fejlesztéspolitikai rezsím fogalmát: a hatalom érvényesítésének olyan intézményi konfigurációját, amelyben a különféle intézmények közös cél érdekében együttműködnek. Ennek egyik legfontosabb alkategóriája a városi rezsím. Az állami és a városi feladatok teljesítését egyaránt elősegítik a kormányzat és a városok között kötött támogatási szerződések („tervszerződések”). Az MVP létjogosultságát alátámasztja, hogy az Európai Unió fejlesztéspolitikájának a közép-pontjában is a városok, a városi térségek vannak. Ez lehetőséget teremt arra is, hogy az uniós támogatások arányos részét a várostérségekben használják fel. A hálózatelméleti kutatások megerősítik, hogy központi kormányoknak nem egy-egy várost, települést kell fejleszteni, hanem a településhálózat egészét. A megyei jogú városok fejlesztése/támogatása is csak az országos településhálózati szerepköröknek megfelelően történhet. A központi városfejlesztési politikának a városokat és térségeiket egységben kell kezelnie, ami segíti a város-falu dichotómia oldását is. A tanulmány a MVP továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokkal zárul.

Kulcsszavak: fejlesztéspolitika, városfejlesztés, rezsím, településhálózat-fejlesztés

Abstract

The study interprets the notion of developmental policy regime as an institutional configuration of power enforcement in which various institutions collaborate in order to achieve a common goal. The concept of urban regimes forms one of its most important sub-categories. Grant contracts (planning contracts) concluded between the government and cities may promote the accomplishment of the tasks of the State and the cities alike. Cities and urban areas have become the main targets of the development policy of the European Union. This has enabled the allocation of a significant proportion of EU funds to urban areas. Network theory research provides evidence that the developmental focus of central governments should not be limited

to a single city or settlement, but extend to the full settlement network. In the development or promotion of cities with a county status, attention must be paid to their roles and functions of the national settlement network. If national urban development policy adopts an integrated approach to cities and their regions (functional urban areas), that will equally serve the development of rural areas. As a conclusion the paper outlines proposals on the further development of the Modern Cities Program.

Keywords: development policy, urban development, regime, settlement network development

BEVEZETÉS

A magyar kormány a Modern Városok Program (MVP) keretében kívánja koordinálni a megyei jogú városok (23) központilag támogatott fejlesztéseit, 2019-től pedig a Magyar Falu Program (MFP)^[1] járul hozzá az 5 000 fő alatti települések fejlesztéséhez. Mint tudjuk, minden fejlesztés (az országos, a regionális, a megyei is) valamelyik település közigazgatási területén valósul meg, így e grandiózus programok (MVP + MFP) akár integrálhatják a Budapesten és az 5 000 főnél nagyobb, de nem megyei jogú városokon kívüli fejlesztéseket^[2]. E programok kialakítását nem előzték meg szélesebb körű koncepcionális szakmai viták és társadalmi egyeztetések, de történtek igényfelmérések egyes települések részéről. Bár a Modern Városok Program mintegy 260 projektjének a végrehajtása már megkezdődött – 2018-ban közel 1 000 milliárd Ft-ot (kétharmada hazai, egyharmada uniós forrás) fizettek ki és ugyanennyit terveznek elkölteni 2019-ben is – ezenkívül 2019-ben elindult a Magyar Falu Program is; talán még nem késő felvetni akár koncepcionális kérdéseket, abban bízva, hogy még hatással lehet a többéves programok alakítására és a megvalósításukra.

A vitára szükség van, mert többek között még ma sem világos, hogy ezek a programok miként illeszkednek az uniós és a magyar fejlesztéspolitikába, megvalósításuk milyen intézményi struktúrában történik, az egyes települések projektjei milyen koncepciók, prioritások mentén szelektálódnak, kerülnek megvalósításra. Újra és újra megfontolásra javaslom, hogy nem helyes a városokat és a falvakat külön-külön fejleszteni, hanem központilag a várostárségek hierarchikus hálózatában kell gondolkodni, így felvethető a két program (MVP, MFP) integrálásának a lehetősége is. Ez esetben pedig nem másról van szó, mint egy *tértudatos országos fejlesztéspolitikáról*, amelynek már ma is létezik az Ország-

[1] 2018-ban még több néven futott a program. Találkozhattunk a Modern Falvak Program és a Magyar Falvak és Kisvárosok Program megjelöléssel is. A program a jelenlegi formájában 2018 végén került elfogadásra. Ez döntően vidékfejlesztési program, amely a „helyben maradás” feltételeit kívánja erősíteni. Ez csak akkor lehet hatékony, ha nem csupán az egyes települések (falvak, kisvárosok), hanem a vidéki térségek összehangolt fejlesztését is megvalósítja.

[2] Az ötezer főnél nagyobb nem megyei jogú városok kimaradnak e programokból, ami településhálózati, „középfokú” közintézmény-fejlesztési szempontból aggályos lehet.

gyűlés által elfogadott dokumentuma (NF 2030 – OFTK), amelyet a közeljövőben célszerű megújítani. Egy új fejlesztéspolitikai dokumentum (pl. NF 2050) koncepcionálisan megalapozhatná ezeket a programokat, és biztosíthatná azok összehangolását is.

A tanulmány alapjait képező kutatás a Gróf Bethlen István Kutatóközpont felkérésére készült. A Kutatóközpont 2017-ben felkért több területi kutatót, hogy különböző szempontok alapján vizsgálja meg az MVP koncepcióját és fogalmazon meg javaslatokat a továbbfejlesztése érdekében. Azt a specifikus felkérést kaptam, hogy vizsgáljam meg *az MVP-t, mint lehetséges fejlesztéspolitikai rezsimet* és tekintsem át, hogy miként integrálódhatna jobban az EU-konform magyar területfejlesztési politikákba. A Központ számára korábban készült tanulmány egyik fontos megállapítása és javaslata arra vonatkozott, hogy az MVP-vel összehangolva programot kell készíteni a kisebb városokra és falvakra is. Időközben a Kormány kidolgozta a Magyar Falu Programot, amely során sajnos nem vették figyelembe a településhálózat-fejlesztési szempontokat.

A tanulmány első részében röviden áttekintésre kerül a fejlesztéspolitikai rezsim koncepciója, majd a területiség jelentősége és az uniós területpolitika városi fókuszát tárgyalva megállapítható, hogy a globalizált világban is fontos szerepet kap a központi állam a városfejlesztésben, és az innováció, a versenyképesség-orientált fejlesztéspolitika területi fókusza szükségszerűen a nagyvárosokra irányul, így ezekkel harmonizál az MVP. Felvetésre kerül, hogy nem szabad az egyes városokban külön-külön gondolkodni, hanem a központi államnak a településeket, pontosabban *a városi térségek hálózatát* egységében kell fejleszteni. Továbbá nem szabad elválasztani egymástól a városok és a falvak fejlesztését, Magyarországon is – az Európai Unióhoz hasonlóan – komoly előzményei vannak a várostérségekben való gondolkodásnak. Végezetül az MVP területpolitikai, tervezési hiányosságait feltárva keresem az MVP (és közvetve a MFP) továbbfejlesztésének a lehetőségét.

1. FEJLESZTÉSPOLITIKAI REZSIM

Felmerült a kérdés, hogy tekinthetünk-e úgy az MVP-re, mint egy sajátos fejlesztéspolitikai rezsimre, amely közös célok érdekében összefogja a különböző szintű (globális, országos, helyi) és típusú (állami, piaci, civil) szereplőket. A kérdés megválaszolását nehezíti, hogy Magyarországon elég szűk a fejlesztéspolitika kormányzási formáinak, különösen a rezsimék szakirodalma, a válaszadáshoz inkább csak a kapcsolódó területeken találhatunk némi információt.

Lux (2017) arról ír, hogy a kelet-ázsiai „fejlesztő államok” erős *állami intervencióval* törekedtek a globális gazdaságba való beilleszkedésre. A *piacpárti kormányzati-vállalati együttműködésekre* épülő gazdaságpolitikájuk *jelentős ipari fejlődést* eredményezett. Tervszerű központi beavatkozásokkal úgy segítettek a hazai vállalatokat, hogy fennmaradjon *a hazai és a külföldi tőke egyensúlya*. Az MVP konkrét programjai ugyan kormányzati-helyi együttműködésben történ-

nek, de mégsem a kelet-ázsiai „fejlesztő államok” gyakorlatához hasonló beavatkozások (turizmus, infrastruktúra, sport stb. beruházások). Inkább a magyar iparpolitika, a kormányzatnak a nemzetközi nagyvállalatokkal kötött megállapodásai állnak ahhoz közelebb. Egyébként a magyar iparfejlesztés-orientált gazdaságpolitika Európában sem tekinthető külön-utasnak, mert hasonlít több uniós tagállam gazdaságpolitikájához, sőt az itthon sokat kritizált keleti nyitást a nyugat-európai, sőt a cseh és a lengyel vállalatok már korábban megtették (Lux, 2017, 214).

A fejlesztéspolitikai rezsím koncepciójához kapcsolható a helyi gazdaságfejlesztéssel foglalkozó irodalom, ami sokkal bővebb a fejlesztéspolitika kormányzási formáinak a tárgyalásánál. A rendszerváltástól (Faragó, 1990) napjainkig (Bajmócy et al., 2017) többen foglalkoztak a helyi gazdaságfejlesztéssel, számos javaslatuk lehet hasznos az MVP továbbfejlesztéséhez. Általában azt hangsúlyozzák (Bajmócy, 2011, 105), hogy a helyi fejlesztések alapvetően *a helyi és nem a kormányzati szereplők ügye*, elsősorban széleskörű *helyi összefogásra* van szükség (helyi kormányzat, üzleti szféra, tudástranszfer intézmények, fejlesztő ügynökségek, civil szervezetek, a helyi közösség tagjai).

Somlyódy (2014) annyiban kapcsolódik a rezsímkoncepcióhoz, hogy a governance-t a különböző szektorok és szereplők közötti olyan *párbeszédként* írja le, amely alkalmas a konfliktuskezelésre, konszenzuskeresésre és az erőforrások egyesítésére, így az végső soron új innovatív struktúrákat és fejlesztési prioritásokat hoz létre. Az állami szervek is egyre gyakrabban alkalmazzák az ilyen új koordinációs mechanizmusokat. A hazai governance irodalomban Pálné (2008, 94) a városi rezsímet mint „...a helyi gazdaságfejlesztés és a helyi politikai viszonyok új összefüggésrendszerét” értelmezi. Pálné (2010) abban látja rezsím iskola újszerűségét, hogy a *fejlesztési koalíciók* korábbiaktól eltérő módon járulnak hozzá a városi gazdaság erősödéséhez és általában a város fejlődéséhez. A hangsúly nem az egyes szereplőkön, hanem a *koalíció kialakításán*, annak elfogadtatásán és a hosszú távú stratégián alapuló cselekvésen van. Pálné (2010) részletesen bemutatja a városirezsím-koncepció kapcsolatát a governance paradigmával és a közpolitikai hálózatokkal.

Megkísérlem a *fejlesztéspolitikai rezsím* koncepcióját „elemeiből” (fejlesztés + politika + rezsím) újraépíteni. A közszférában a „*fejlesztés*” terminus a *kívánatos és szándékolt* (tudatos, akaratlagos) változtatásokat (beavatkozásokat) jelöli, amely egyszerre valósul meg a fizikai és a társadalmi kontextusban. Olyan *fizikai és társadalmi változtatásoknak a folyamata*, amelyet az érintettek előnyösnek tartanak a maguk számára^[3]. Minden fejlesztés szempontjából kardinális, hogy kiknek (célcsoport, kedvezményezett) a jóléte/jóléte vagy a gazdasági helyzete változik pozitívan. Minden közösségi („public”) fejlesztés esetében az ország népessége

[3] Nem csak a munkahelyteremtés, a gazdasági növekedés, hanem a környezet megóvása, a természeti katasztrófák elkerülése, a biztonság, az értékmegőrzés is fontosak számunkra, így ezekre is irányulhat a fejlesztés. A manapság divatos kritikák ellenére (például a mélyökológia hívői részéről) a fejlesztéspolitika - véleményem szerint - mindig emberközpontú.

(nemzet) és a helyi társadalom (a gazdasági szereplők is) a célcsoport. A fizikai és a gazdasági változások mérhetőek ugyan abszolút mértékekkel, kvantitatív indikátorokkal, de *a társadalmi hatások relatívak és diszkurzívek* (interszubsjektívek).

A fejlesztéspolitika kifejezésben a „*politika*” arra utal, hogy tartalma, irányultsága nem determinisztikus, hanem *társadalmi diskurzus függvénye*, a konkrét felmerülő problémák, lehetőségek és *értékválasztások* függvényében térben különböző lehet és időben változhat. A konkrét koncepciók, programok tartalma a diskurzusok eredményeként rögzül, így ez kontextusfüggő politikai konszenzus eredménye. Például egy fejlesztéspolitikai elhatározást vagy stratégiát egy másikkal érdemes összevetni. Ex ante azt kell megítélni, hogy melyik vezet inkább a kívánt eredményre. Objektíven, abszolút indikátorokkal mérhető a megépített út hossza, a parkosított terület nagysága, a létrehozott új munkahelyek száma, és így tovább, de ezek társadalmi hasznosságának a megítélése eltérő lehet a különböző *társadalmi (tér-idő) kontextusokban*. (Például társadalmi-politikai vita tárgyát képezheti, hogy miért éppen a közúthálózat-fejlesztés kerül be az MVP által támogatott programok közé és miért nem az egészségügyi problémák kezelése. Vagy például megfelelő empirikus adatbázis birtokában megfelelő módszertannal mérhető a területi GDP, de *a mérték megítélése összevetéseket igényel* és a különféle felfogásokban (meggyőződések szerint) más (szubsjektív) ítélet születhet ugyanarról a konkrét számról^[4]. Konkrét fejlesztés (pl. fizikai objektum) társadalmi hasznossága különböző lehet eltérő kultúrákban vagy társadalmi kontextusokban. Az MVP keretében megvalósuló konkrét projektek hatását elsősorban a helyi társadalmak, azok célzott szegmensei ítélik meg, az egész program eredményességét pedig országosan kell értékelniük.

A fejlesztéspolitikával kapcsolatban a „*rezsim*” kifejezést nemzetközileg és Magyarországon is viszonylag kevesen használják. Ennek oka valószínűleg az, hogy a köznyelvben és a médiában általában a negatívan megítélt uralmi rendszerekre, kormányzási módokra használják. A szűkebb szakirodalmi hátteret egyrészt magyarázhatja, hogy a *rezsimkoncepció multidiszciplináris megközelítést igényel*, többek között a közgazdaságtudományt, a politikatudományt, az igazgatástudományt, a vezetélelméletet, a tervezést is érinti, így kizárólagosan nem tartozik egyik nagy tudomány főáramába sem. Másrészt a 20. század utolsó évtizedeit uraló, a globalizációt támogató liberális gazdaságpolitika ellenezte az állam és a különböző szintű önkormányzatok intervencionalista gazdaság- és területi politikáját. Az utóbbi években a fejlesztéspolitikai rezsim koncepciójához leginkább az új vagy a jó kormányzás koncepciója áll a legközelebb, mert foglalkoznak a különféle együttműködési formákkal. A 21. században a legtöbb európai kormánynak az egyik fő törekvése, hogy a városait, városrégióikat minél jobban pozícionálják a nemzetközi városversenyben, amelynek legfontosabb

[4] Például a kormány a 2010-es években a magyar GDP növekedési ütemét az EU átlagához méri, míg az ellenzék mindig az éppen jobban teljesítő közép-kelet-európai országéhoz. Mindkét összevetésből levonható igaz állítás, mégis más megítélés következik belőlük.

eszköze a helyi önkormányzatokkal és a piaci szereplőkkel való együttműködések kiépítése, ami újra előtérbe hozhatja a rezsimkonceptiót (ezzel összhangban van az MVP is).

A fejlesztéspolitikai rezsim *a hatalom érvényesítésének intézményi konfigurációja*, a különféle intézmények és partnereiknek a nagyon összetett hálózatos együttműködése, folyamatos széleskörű diskurzus és közös cselekvés. (Hatalomérvényesítő hálózat, stratégiai cselekvőrendszer.) Sajátos közvetítő intézmény (mediátor), közvetítő erő (interfész) a környezet és a kívánatos (politikai, társadalmi, gazdasági) eredmények között (Stone, 1993). Nem csak stabil intézményesített együttműködések jelent, hanem *informális hálózatok* működtetését is magába foglalja. „Hatalmi kapacitás”, „társadalomtechnikai rendszer”, „együttműködési hálózat” szükséges a kívánatos eredmények megvalósításához. Fontos, hogy a rezsim vonatkozásban csak olyan szereplőkről, intézményekről beszélhetünk, amelyeknek *a közzférában („public”) van fejlesztési missziójuk*, illetve akik a közösségi (állami) programokhoz – érdekeltségüket felismerve – *partnerként* kapcsolódnak.

A fejlesztéspolitikai rezsim megtestesíti az állami intézmények, a tőke és a helyi társadalmak közötti társadalmi-politikai erőviszonyokat. A rezsimbe célszerű tömöríteni minden befolyásos döntéshozót és az érintettek képviselőit is. A közzféra partnerei közül kiemelkedik az üzleti világ és a lakosság. A gyakorlatban a piaci/üzleti szféra mellett a civilek képviselőivel, a stakeholderekkel, a szakmai elittel (egyetemek, kutatóintézetek) kell számolni, de a média sem csupán információs csatorna, hanem gyakran elkötelezett érdekvérvényesítő szereplőként is fellép. A fejlesztési rezsimok működésére nem csak a túlzott központosítás, az állami szerepvállalás jelenthet veszélyt, hanem az üzleti szféra vagy akár az elkötelezett NGO-k^[5] is korlátozhatják a demokratikus döntéshozatalt. E szférák között egyensúlyra kell törekedni. A ténylegesen közreműködő szereplők tekintetében és az együttműködési formákban nem csak kulturális különbségek, hanem egyéb helyi sajátosságok is lehetnek (pl. meglévő szervezetek, megkerülhetetlen stakeholderek).

Mossberger és Stoker (2001) kifejti, hogy a rezsim nem azonos a kormányzással, mert több befolyásos szereplő *tágabb együttműködését* jelenti, ezért nem minden kormányzást és nem is minden köz- és a magánszektor-együttműködést nevezünk annak. Általában azokat a kormányzási módokat nevezik így, amelyek *tudatosan választják a partnerségen alapuló stratégiai irányítás* ezen módját. Általánosságban nehéz meghatározni, hogy milyen fokú (mélységű, tartósságú) együttműködés szükséges a rezsim megjelöléshez. Sartori (1991) és Mossberger–Stoker (2001) is felhívják a figyelmet arra, hogy gyakran tévesen sorolják be a helyi politikai rendszereket ebbe a kategóriába. Ugyanakkor a fogalom használata kibővült, és nem csak a köz- és a magánszféra együttműködésén alapuló kormányzásra használják, hanem a különböző szintű bürokráciák együttműködésére is, amit Menahem (1994) bürokratikus rezsimnek hív.

[5] Az NGO-k is valamilyen értékek és/vagy célok mellett elkötelezettek és többségüknek van cselekvési stratégiájuk is.

Országos - bizonyos országokban a regionális - és a helyi kormányzás tekintében is beszélhetünk fejlesztéspolitikai rezsimről, illetve *ezeknek a léptékeknek/szinteknek az egy rezsimben való együttműködéséről* is (Horlings, 2010). A szakirodalomban és a fejlesztési gyakorlatban leggyakrabban helyi (városi) kormányzási módként találkozhatunk vele („urban regime”) és több tekintetben ehhez áll a legközelebb az MVP is. A városrezsim-elmélet gyökerei az 1980-as évekig nyúlnak vissza: az amerikai városokban új kormányzási módokra tettek javaslatokat, a városfejlesztés érdekében új együttműködések, koalíciókat hoztak létre (Stone, 1989; Stone-Sanders, 1987). A 20. század végén a neoliberais városvezetéseket a legjelentősebb helyi vállalkozásokkal és civil szervezetekkel való együttműködés jellemezte. Ma már a kormányzati szereplők is megjelentek az együttműködésekben. Ebből a szempontból ide sorolhatjuk az MVP-t is, mint a központi és a helyi kormányzás együttműködését, de rögtön hozzátésem, hogy Magyarországon az együttműködést más helyi szereplők bevonásával is ki kell bővíteni.

A rezsimek kölcsönös bizalomra épülő *sokszereplős* hálózatok, de *a közsféra szabályozó (összeegyeztető, kiegyensúlyozó) funkciójára* mindig szükség van. A városfejlesztési rezsimek kialakítása és működése kapcsán azt kell szem előtt tartani, hogy a különböző csoportok (környezetvédők, munkaadók, városrészek képviselői stb.) súlyuknak megfelelően kapjanak helyet a városirányításban. Arra kell törekedni, hogy az eltérő érdekű csoportok véleményét *arányosan* vegyék figyelembe. A fejlesztéspolitikai rezsim koncepciójához hasonló alapokon álltak a hazánkban is megvalósult, a köz- és a magánsféra együttműködésén alapuló „public private partnership” (PPP) programok. Ezek többségét ma rossz példaként említik, mert az előnyök egyoldalúan a magánszektor oldalára billentek, és később az állam a piaci szereplők előnytelen gazdasági feltételekkel való kivásárlására kényszerült.

A városi rezsim az önkormányzatok és a magánszektor (üzleti szféra) *közös kapacitása a város együttes kormányzására*, a köz- és a magánsféra hatalom- és munkamegosztása (Elkin, 1987). Alapkonceptiója az, hogy a partnerek együttműködése növeli a városfejlesztésbe bevonható szellemi és anyagi forrásokat, ezzel biztosabb alapokra helyezi a megvalósítást és csökkenti a város sérülékenységét a külső hatásokkal szemben. Azzal, hogy a városi rezsim minden társadalmi csoport számára biztosítja a helyi kormányzásban, a fejlesztéspolitikai döntésekben való részvételt, megerősíti a város társadalmi kontroll mentén történő cselekvőképességét (Stone, 1993). Ha nem is jön létre minden téren konszenzus, de minden társadalmi csoportnak lehetőséget kell biztosítani kisebb eredmények elérésére (Stone, 1993, 11), „mindenki tehet egy lépést előre”. A rendkívül összetett és fragmentált városi kormányzás koherenciáját olyan stratégiai irányítás biztosíthatja, amelyben minden főbb érdekcsoport megtalálja a számítását. Kulcsa a folyamatos *koordinációs mechanizmus*, a közös célok és stratégiák kialakítása és az annak érdekében való közös cselekvés.

A 21. században a városi rezsimek hatékonysága nagymértékben függhet attól, hogy a városgazdaságok globális szereplőit - a helyben folyó termelésen

kívül – mennyiben sikerül bevonni a városok fejlesztésébe. Globalizált világunkban a városokban működő gazdasági vállalkozások a nemzetközi piaci verseny szereplői is (globális viszonyrendszer). A városi környezet (fizikai-társadalmi kontextus, miliő, atmoszféra) jelentős hatással van az ott működő gazdasági egységek hatékonyságára, ezért minden gazdasági szereplő (a multinacionális is) érdekelt a külső gazdaságosságának javításában (pl. a munkaerő képzésében, egészségi állapotának megőrzésében, a lakhatási körülmények bővítésében stb.), így potenciális szereplője a városfejlesztési rezsimeknek. A helyi szereplők együttműködése jelentős mértékben tudja emelni a vállalatok, és ezáltal a városok versenyképességét.

Az MVP kapcsán a városi rezsimek különösen megvitató alapkérdése, hogy a központi kormányzat milyen mértékben és módon vegyen részt az együttműködésben. Mi legyen a központi és a helyi szereplők közötti munkamegosztás? Azokon a közszolgáltatási és infrastrukturális területeken, amelyeket a kormányzat mindenhol egyforma mértékben és színvonalon kíván biztosítani (garantált szolgáltatások és a hozzáférésük biztosítása), *a központi állam kell, hogy a programadó és a finanszírozó legyen*, és az önkormányzatokra a helyi adottságokhoz igazodó hatékony végrehajtás/működtetés hárul.

Egyéb területeken a helyi önkormányzatok autonómiája sokkal nagyobb, ők felelnek a közszolgáltatások tervezéséért és teljesítéséért. Ezek finanszírozása több csatornán keresztül történhet: egyrészt normatív úton kaphatnak pénzt a feladatteljesítéshez, másrészt a sajátos igények megvalósítását a saját helyi bevételeikből fedezhetik. Azokon a területeken, ahol a helyi önkormányzatoknak nagyobb az autonómiája, ott a helyi társadalmak is aktívabban vehetnek részt a saját céljaik megvalósításában. E területeken fel kell vállalni, hogy a településen, az állampolgárok ellátásában nagyobb területi különbségek alakulhatnak ki. Amennyiben az MVP elsődleges célja az, hogy a minden nagyváros és térségük számára egyformán garantált fejlesztéseket (autópályán elérhető legyen, megfelelő kórházi ellátás biztosítása, felsőfokú oktatás stb.) központilag koordinálják, a döntéshozatal alapjaiban a központi kormányzásnál kell, hogy maradjon. Azok a decentralizáltan működő fejlesztések, amelyeket a megyei jogú városok partnerségen alapuló stratégiai menedzsmentje tart kézben a tervezéstől a megvalósításig sokkal inkább illeszthető a hagyományos városi rezsime koncepciójához.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A VÁROSFEJLESZTÉS

Az, hogy a magyar kormány nagyobb figyelmet fordít a nagyvárosi térségek fejlesztésre, összhangban van az uniós trendekkel. Egy jól megtervezett és lebonyolított Modern Város Program beilleszthető az uniós fejlesztéspolitikába és a támogatási rendszerbe.

Az EU regionális politikájának a középpontjából kikerültek a régiók és helyükbe a nagyvárosi térségek kerültek, amelyek a Lisszaboni Stratégia és az EU 2020 megvalósításának az elsődleges terepei. „A 2014–2020 közötti időszak kohéziós

politikájának központi témája a városfejlesztés. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásainak legalább 50%-át városi területek fejlesztésére fordítják. Ez a szám egy későbbi szakaszban tovább nőhet. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból körülbelül 10 milliárd eurót közvetlenül a fenntartható városfejlesztést célzó integrált stratégiákba fektetnek be. Körülbelül 750 város előtt nyílik meg a lehetőség, hogy ezeket a fenntartható városfejlesztést célzó integrált stratégiákat végrehajtsa.”^[6] Minden tagállamban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) forrásoknak minimálisan 5%-át az „integrált fenntartható városfejlesztés” kell fordítani. A tagállamokat arra ösztönzik, hogy a városokban olyan közösségvezérelt helyi fejlesztéseket (CLLD) valósítsanak meg, amelyek a közszféra, a helyi stakeholderek, az üzleti szféra és a civil társadalom együttműködésére épülnek. E célkitűzéseknek megfeleltethető a megreformált városi rezsim és az MVP koncepciója is. Az URBACT III program a városok közötti hálózatos, illetve a városok és a vidékük közötti együttműködéseket is támogatja. Az EU Urban Agenda-ja is a városok növekedési potenciáljának maximális kihasználását tűzte ki célul.

Az EU tagállamok közül témánk szempontjából célszerű kiemelni Franciaországot, mert Magyarországhoz hasonlóan centralizált államszervezettel, monocentrikus térstruktúrával, elaprózott önkormányzati rendszerrel rendelkezik, pénzügyileg a helyi önkormányzatok ott sem önállóak, gyakran változtatták a területfejlesztés intézményrendszerét^[7], folyamatos a vita arról, hogy az iparpolitikára vagy a területfejlesztésre kell-e koncentrálni (Egyed, 2016). Úgy vélem, hogy az MVP előképét is ott találhatjuk meg.

A DATAR 2000-ben meghirdette a növekedési pólusok és vidékük fejlesztésére alapozott policentrikus városhálózat-fejlesztést, majd 2003-ban a városok „európai láthatóságának” növelésére és versenyképességük javítására tettek javaslatot (Egyed, 2016). E program megvalósítása érdekében Nemzeti Városfejlesztési Ügynökséget állítottak fel, és több éves városfejlesztési programok keretében a központi állam közvetlenül is részt vett a városok fejlesztésében. *A központi állam – a már meglévő tervszerződések rendszerébe illeszkedően – szerződéseket kötött a kiválasztott városi önkormányzatokkal azok fejlesztésére.* Ezekben az állam közreműködést vállalt a közszolgáltatások (oktatás, közbiztonság stb.) és a helyi gazdaság fejlesztésében, és előírta a helyi partnerek bevonását. A zökkenőmentes megvalósítás érdekében minisztériumi szinten koordinálták az ágazati fejlesztéseket.

Törvény írja elő, hogy tervezési és *fejlesztési szempontból egységben kell kezelni a várost és a vonzáskörzetét*, és elvárja a városoktól, hogy segítsék térségük fenntartható fejlődését. A franciák sem hajtottak végre önkormányzati összevonásokat (bár a merészebbek ezt szerették volna 2020-ig elérni), hanem a népességnagy-

[6] EU regionális politikája: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/urban-development/

[7] A DATAR utódja 2006-tól a DIACT lett, amely elsősorban a versenyképességi pólusok fejlesztésére koncentrált. 2009-ben a DIACT újból DATAR néven folytatta működését, majd 2013-ban beintegrálódott a Regionális Egyenlőségért Felelős Főbizottság (CGET) szervezetébe.

ságtól, a települési hierarchiában elfoglalt helyzettől függően három települési közösség típust (EPCI, közintézmények települési együttműködései) hoztak létre. A településközi együttműködésekbe előírták a piaci és a civil szereplők bevonását is. Az állami közszolgáltatások reformját eredetileg úgy képzelték el, hogy az alapfokú közszolgáltatásokat kb. 3 800 kis- és közepes város térségében („életkörzetben”), a középfokúakat mintegy 350 vonzáskörzetben biztosítják. Ezek hálózatos együttműködése országos szuperstruktúrát alkotna.

3. A TERÜLETISÉG JELENTŐSÉGE ÉS AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS SZÜKSÉGESSÉGE A FEJLESZTÉS-POLITIKÁBAN

Az MVP és a MFP is konkrét települések, területek fejlesztését célozza és több szereplő együttműködésén alapul, amit jó iránynak értékelhetünk. Mind az Európai Uniónak, mind a magyar kormánynek egyik fejlesztéspolitikai dilemmája, hogy a versenyképesség, a globális gazdaság erősítése, vagy a területiség álljon fejlesztéspolitikájuk középpontjában. Más oldalról úgy vethető fel a kérdés, hogy területi egységek (ország, régiók, települések), vagy a tematikus szempontok (növekedés, környezetvédelem stb.) integrálják-e a különféle szempontokat, fejlesztéseket. Véleményem szerint a globális versenyképesség erősítése sem mellőzheti a területi szempontok (területi tőke, elérhetőség stb.) figyelembevételét és a kérdést inkább úgy kellene feltenni, hogy milyen módon lehet viszonylag magasabb gazdasági növekedést elérni úgy, hogy az kiegyensúlyozottabb társadalmi és területi szerkezetben történjen (mérséklődjenek a nemkívánatos egyenlőtlenségek).

A főáramú nézetek azt állítják, hogy a konténerszerű államoknak és más közigazgatási egységeknek egyre kisebb a szerepük a fejlesztéspolitikában és a gazdaságszervezésben, ami újragondolást igényel. Sokan azt fejtegetik, hogy a távolságok és a határok jelentőségüket veszítik (Richard O'Brien: a „földrajz vége”; Jürgen Hasse: „a tér leépül”; Thomas L. Friedman: „mégis lapos a Föld”) és konkrét helyeken, a közigazgatási területeken kívüli „áramlási terekben” („space of flows”; Castells, 2005), „globális szinten” folynak a különféle tranzakciók. E szemléletből következően azt gondolják, hogy a határokkal rendelkező hagyományos konténerszerű állami és helyi terek és intézmények veszítenek jelentőségükből és helyüket a globális hálózatok veszik át. Mások (pl. Sassen, 1993; Brenner, 2013; Faragó, 2019) e jelenségeknek a másik oldalát hangsúlyozzák: bizonyos szempontokból valóban csökken a nemzeti lépték jelentősége, de a globális termelés és fogyasztás is *a hagyományos területi szerveződések keretében és specifikus (területi) intézményi környezetben valósul meg* („space of places”), így *továbbra is kiemelkedő jelentőségűek a nemzetállami keretek és különösen a konkrét helyek/települések*.

Mai világunkban a globalizáció és a lokalizáció egyszerre van jelen, amit jól kifejez a „glokalizáció” kifejezés (Swyngedouw, 1992; Robertson, 1995). „... a területi *visszaágyazódást (reterritorialisation)* – vagyis a területi szerveződés

formáinak, mint például a városoknak és az államoknak az átszerveződését és léptékváltását (*rescaling*) – a jelenlegi globalizációs hullám inherens elemének kell tekintenünk.” (Brenner, 2013, 183) A konkrét helyek, a helyi társadalmak nem egyszerűen elszenvedői a „kívülről jövő” globális folyamatoknak, hanem aktív részesei (kollaboráció), alkotó elemei és megtestesítői (Faragó, 2019). A globális folyamatok is konkrét államokban és településeken – fizikai-ontológiai értelemben síkban – zajlanak. Egy üzem sikeres működéséhez és fejlődéséhez nem elegendők a „flow” tényezők (pl. mobil tőke), hanem kellenek a *helyben rögzült, területileg beágyazott*, egymással csak ott és akkor együttműködni képes *tényezőegységek* (a város). A globális termeléshez használt javak jelentős része is *helyhez kötött* („spatial fix”, Harvey, 1982; 1985; Faragó, 2019), és a multinacionális vállalatok is konkrét államok és helyi önkormányzatok által hozott szabályok alapján és az ott és akkor rendelkező egyéb feltételek között működtethetők. A (nemzetközi) tőke is helyben rögzül („pinned down”), a városokban kapja meg a működéséhez szükséges formát, a know-how-t, a munkaerőt is ott hozzák működésbe. Tehát a *globális termelés is helyfüggő* (Sassen, 1993), és a *földrajzi térszerkezetét az államok és a városhálózatok adják*.

A globális, a nemzetállami és a helyi szereplők is ugyanazon konkrét terek és helyek uralásáért, irányításáért küzdenek. Fontos e *három szféra közötti egyensúly fenntartása*, vagy helyreállítása, amelynek nehézségét az adja, hogy nagyon különböző preferenciákkal rendelkező, különböző súlyú szereplők közötti *hatalmi viszonyról* van szó. Mégis mindhárom szereplőkör érdekelt az együttműködésben (ezt kell megvalósítani az MVP-ben is).

A szükségszerűen helyben működő (akár nemzetközi) vállalatok érdekelték a nemzeti és a helyi szereplőkkel való jó *együttműködésben*, mert jelentős részben ettől függ a külső gazdaságosságuk. Ezért érdekelték a városfejlesztési programok kialakításában és megvalósításában is. A versenyképes várostérségek versengenek a nemzetközi befektetésekért (FDI) és a kevésbé fejlettek az uniós és az állami támogatásokért, annak érdekében, hogy a tőkehiányukat enyhítsék, hogy végre tudják hajtani a további fejlődésüket szolgáló szerkezetváltásokat.

A nemzetgazdaságok növekedése a helyben megvalósuló teljesítményekből áll össze. A nemzetgazdaságok fejlődésének motorjai a *várostérségek*, azok fejlődése határozza meg a nemzetgazdaságok fejlődését. A közpolitikák megvalósításának a színterei is a települések. Ezért is érdekelték a kormányzatok abban, hogy a városokat és térségeiket mint *komplex termelőerőket* minél nagyobb mértékben be tudják vonni a nemzetgazdaság fejlődésébe. *Az államnak is globálissá kell válnia, bele kell olvadnia a tőke körforgásába, központi szerepet kell vállalnia a kapitalista növekedés „közvetítésében és körülhatárolásában”* (Brenner, 2013). A kormányoknak egyszerre kell elősegíteniük városaik és régióik globális versenyképességének javítását (*nyitottságát*) és biztosítani a helyi érdekek és értékek védelmét (*zártságát*). Ehhez a *központi államhatalmaknak vissza kell szerezniük a politikai-gazdasági szabályozásban elvesztett szerepkörükből*, vagy legalább meg kell őrizniük a ma még meglévő szűk cselekvési területet. Ennek

érdekében a megváltozott körülményekhez igazodó újfajta intézményi és szabályozási formákat kell keresniük.

Egy központi településhálózat-fejlesztési stratégia (akár egy kibővített és jól megvalósított Modern Városok Programja, amely össze van hangolva az MFP-vel) lehetőséget kínálhat arra, hogy az állami intézmények hely-specifikusan hozzájárulhassanak városaink nemzetközi versenyképességének az előmozdításához, a külső tőkevonzáshoz, úgy, hogy a helyiek életfeltételei is javulnak. Ebben a formában az állam a helyi léptékű feladatokhoz közvetlenül is hozzájárulhat, ami visszahat az ország teljesítményére is. *Különösen ott kell a kormánynak beavatkoznia, ott kell saját eszközeivel segítenie, ahol a helyi erőforrások (területi tőke) nem megfelelően hasznosulnak, ahol a helyi társadalmak ma még nem versenyképesek.*

A globális hálózat részeként működő világvárosok, a nagy metropolisz-térségek önmaguk is képesek az endogén fejlődésre, a nemzetközi kapcsolataik és térszerveződéseik közben tartására (nagyvárosi kormányzás), de *a magyar várostérségek többsége ehhez túl kicsi, gyenge hatalmi potenciállal bír, így rá van szorulva arra, hogy az állami intézményekkel és a piaci szereplőkkel koalícióban, a helyi lakosságra támaszkodva fejlesszék önmagukat, javítsák a versenyképességüket.* A különböző szereplők egymással összefogva lehetnek csak képesek „léptéket váltani”, azaz olyan funkciókat is betölteni, amelyeket Nyugat-Európában a 400-800 ezres városi agglomerációk ellátnak. A városok, a várostérségek tervszerű fejlesztése és az iparpolitika visszaközpontosítása nem idegen a többi EU tagállamtól sem, a partnerségben történő városfejlesztés pedig kimondottan uniós elvárás.

A nemzetközi áramlásokba beágyazódott javakat és a munkaerőt is *helyben kell újratermelni.* A nemzeti és helyi erőforrások újratermelése szempontjából káros, hogy a globális gazdaság és pénzpiac kicsúszott az államok ellenőrzése alól, a multinacionális vállalatok által helyben megtermelt profit jelentős része eltűnik az állami és a helyi intézmények szeme elől, egy globális térben halmozódik fel, és társadalmilag (demokratikusan) ellenőrizetlen célok mentén kerül felhasználásra. Ezáltal nemzetállami és helyi szinten forráshiányos lehet a humán és a fizikai tőke újratermelése (a munkajövedelmek aránya folyamatosan csökken a nemzeti jövedelmen belül). Különböző partnerségi intézmények kereteiben meg kell kísérelni jobban bevonnai a vállalatokat a humántőke és a helyi (a nemzeti) vagyon újratermelésébe.

4. A HÁLÓZATOK TERÜLETI SZEMPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSE – A TELEPÜLÉSHÁLÓZATOK

Az MVP egyik gyengeségének tartom, hogy az egyes nagyvárosokban és azok projektjeiben, és nem mindezek hálózatában gondolkodik. A települések nem elszigetelt entitások, fejlődésük jelentős részben külső kapcsolataikból táplálkozik. A dinamikus önépítésükhöz hozzájárul a különböző hálózatokba való bekapcsolódásuk. A városok sajátos metszéspontjai a különböző mozgásoknak (tőke,

munkaerő áruk stb.), az „áramlási tereknek”, ugyanakkor történelmi fejlődésük helyben gyökerezik, a mobil tényezőknek is helyben kell rögzülniük a működésükhöz. A városoknak – a saját fejlődésüket szolgáló – belső átalakulásokkal folyamatosan rezonálniuk kell a külső változásokra.

Barabási Albert László (2016) hálózati modelljének általános megállapításait a településhálózat fejlődésére adaptálva megállapítható, hogy *a már meglévő nagyvárosoknak nagyobb esélyük van* a további növekedésre, újabb kapcsolatok létesítésére, mint a kisebbeknek. A már meglévő területi tőkájuk és kapcsolataik alkalmasabbá teszik azokat a jövőbeni fejlődésre, további kapcsolatok kiépítésére. Azaz a településhierarchiában betöltött szerepkör és a jövőbeli fejlődés lehetősége *a jelenlegi „fokszámtól”* (település rangja a hierarchiában, milyen szintű térség központja) és *az „alkalmasságtól” függ.* Az *alkalmasság (komplex területi tőke)* nem egy változatlan abszolút érték, és nem csak a csomópont leltározható abszolút adottságain múlik, hanem azt is mutatja, hogy miként ítélik meg az egyik csomópontot a többi csomóponthoz képest (*hálózati összefüggések*).

A hálózat lehetséges bővülését (új csomópont) esetünkben nem új városok létrehozása jelentheti (mint pl. az 1950-es években), hanem a (nemzetközi) hálózatokba való új bekapcsolódás eredményezhet új pozíciókat (lásd pl. Győr, Kecskemét, Debrecen példáját). Tehát mindezt kissé leegyszerűsítve, ha egy városba az *alkalmassága* miatt már eddig is több vállalkozás települt, akkor az még több vállalkozást és még több munkaerőt fog vonzani. Ez egybevág a *krugmani területi koncentráció* (Krugman, 1991) jelenségével is. A hálózatok topológiáját viszonylag gyorsan csak a csomópontok elvesztése és a kapcsolatok tömeges megszűnése rajzolhatja át. Ez utóbbi eset történt 1920-ban Magyarországon, amikor is a településhálózat teljes második szintje más országhoz került és eliminálódtak a kapcsolatok. Hasonló eset történt például az 1980-as évek második felében, amikor a szénbányák bezárása után Komló elvesztette ipari kapcsolatait, így csomóponti szerepét. A 23 megyei jogú város településhálózatunk kitüntetett szereplői, így hálózati szerepüknek megfelelő továbbfejlesztésük kézenfekvő.

Az emberek és a tárgyi valóság együttműködésének kézenfekvő kerete a településhálózat részeként működő konkrét hely (település). A cselekvőhálózat-elmélet (ANT)^[8] egyik központi eleme a hálózatokban való gondolkodás (Latour, 2005). A társadalom működése és a folyamatos újjászerveződése a konkrét helyeken, a különféle hálózatok csomópontjaiban történik. Az ANT a hangsúlyt nem az egyes elemekre (szereplőkre, csomópontokra) teszi, hanem *a hálózati történésekre*. A hálózatok jellegükből, funkcióikból eredően maguk jelölik ki a saját csomópontjaikat. Például egy új autóiipari beruházás az autóiipari klaszter/hálózat szempontjai alapján választ telephelyet. A természeti, a társadalmi és a művi/technikai jellegű elemek relacionális hálózatosodásának egyik megjelenési formája a településhálózat. A különböző elemek és azok csomópontjaiként megjelenő települések

[8] A cselekvőhálózat-elmélet kidolgozása az 1980-as években elsősorban a francia Bruno Latour, Michael Callon és a brit John Law nevéhez fűződött.

nem önmagukban, hanem egymással való kölcsönhatásukban, kapcsolatrendszerükben, transzformációikban hálózatként határozódnak meg. A mindenkori településhálózatnak (struktúrának, elrendeződésnek) is van egy dinamikája, fejlődési útja, ami hatással van a csomópontok fejlődésére. Adott település fejlődésére hat annak kontextusa, a már meglévő településszerkezet, amely befolyásolja a hálózati együttműködést. A településhálózatot a települések közötti kapcsolatok, relációk hozzák létre, és a helyi történések, cselekvések, a kapcsolatok állandóan változtatják a relációkat. A „hálózati hatás” helyben lehetőségeket teremthet vagy éppen ellenkezően, leértékelheti a helyi erőforrásokat. Megfelelő kormányzati és helyi beavatkozásokkal elkerülhetőek a konkrét helyi tőkék leértékelődése.

Martina Löw (2001) térszociológiája alapján is megállapíthatjuk, hogy a településhálózat nem önálló entitás, alakulása a társadalmi javak és az emberek elhelyezkedésétől, elrendeződésétől függ. Hogy hol élünk, meghatározza képünket, megítélésünket a településhálózatról (tapasztalataink alapján gondoljuk el azt). A fizikai és szimbolikus elrendeződés (közlekedési helyzet, „lemegyek vidékre”) is hat a cselekvési potenciálokra. A településhálózat a mindennapi cselekvések során reprodukálódik és marad fenn.

A településhálózat önmaga lényegéből eredően fejlődik, de külső beavatkozással ez a folyamat hosszabb időtávon befolyásolható. Banálisnak tűnhet a kérdés, hogy kinek a feladata a településhálózat alakítása, de a sok félreértés miatt mégis meg kell válaszolnunk. Az „államszocializmusban” szerzett tapasztalatok okán érthető, hogy a központi állami beavatkozásokat, általában a „felülről való” kezdeményezéseket mindannyian aggodalommal fogadjuk, és eleve előnyben részesítjük az „alulról” építkező folyamatokat. Az is kétségtelen, hogy a települések fejlődését elsősorban a helyben történő folyamatok határozzák meg. De az egyes települések fejlődését, a helyi tőke érvényesülését az is befolyásolja, hogy az adott település *milyen helyet foglal el a magyar és a nemzetközi hálózatokban*^[9]. A településhálózat egészének az alakítása, fejlesztése, mint *tudatos tervszerű beavatkozás*, nem alulról kezdeményezendő folyamat. A hálózat egészének és egyes elemeinek a megítélése *a hálózat egészének a működése felől* történhet. Természetesen ez nem nélkülözheti a hálózat elemeinek (jelen esetben a városoknak, várostérségeknek) az aktív közreműködését, adottságaik, sajátosságaik hasznosítását.

A közszolgáltatások térszerkezetét és a településhálózatot több szempontból is célszerű megfeleltetni egymásnak. Az állami feladatellátást a hatékonysági és a méltányossági szempontok összeegyeztetésével kell megszervezni. Ez összehasonlításokat és normatív mérlegeléseket tesz szükségessé. Az olyan monocentrikus országokban, mint Magyarország, a szakmailag és politikailag is kívánatos policentrikus vagy multipoláris térszerkezet kialakítása is felülről,

[9] Például ugyanolyan nagyságú és adottságú településnek a budapesti agglomerációban egészen más fejlődési lehetőségei vannak, mint az Ormánságban vagy a Cserehátton.

a központi fejlesztéspolitika segítségével történhet, mert a meglévő struktúra, az agglomerációs előnyök és a növekvő skáláhozadék miatt a spontán (piaci), a szerves (evolutív) fejlődés a további koncentráció, elsősorban a budapesti agglomeráció további erősödése irányába hat. A nemzetközi példák (pl. Franciaország, Írország) is azt mutatják, hogy a decentrumok támogatása (pl. pólusprogramok) a nemzeti szintű tervezés és fejlesztés részei. A hálózat arányos fejlesztésére, a meglévő hiányok mérséklésére irányuló területi politika szükségszerűen *a központi források újraosztásával jár*. Az alapvető közszolgáltatások homogénizálására irányuló központi törekvések nem vezetnek szükségszerűen a városok uniformizálásához vagy az önállóságuk elvesztéséhez.

A településektől nem várhatjuk el, hogy ne a saját lakosaiknak érdekében cselekedjenek. Ezért csak a mindenkori kormányok (felülről lefelé) lehetnek képesek arra, hogy a hálózat egészének a racionális, hatékony működése érdekében avatkozzanak be. Az államilag finanszírozott tevékenységek esetében a városrészek közötti munkamegosztás kialakítása és az együttműködések kereteinek kialakítása és ösztönzése is tipikusan központi feladat. A megfelelően koordinált városhálózat egészének a működése sokkal hatékonyabb lehet, mint az egyes települések teljesítményének az összege^[10].

Tehát a magyar városfejlesztési politikának, így az abba illeszkedő Modern Városok Programjának (és a most induló Magyar Falu Programnak) *a településhálózat egészében kell gondolkodnia* és nem az egyes településekben külön-külön. Nemzeti szinten (parlament, kormány, országos hatáskörű szervek stb.) a településhálózatot egységében kell fejleszteni, alakítani. Központilag az egyes települések adottságait, a lehetséges funkcióit a hálózat egészének a működése felől kellene értékelni.

5. ORSZÁGÉPÍTÉS VÁROSTÉRSÉGEKKEL – MAGYAR TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEK

Vajon a magyar településhálózat fejlesztésekor, az MVP és az MFP programjainak a kialakításakor az egyes városok és falvak fejlesztési igényeiben kell-e gondolkodni, vagy kívánkozik-e ennél jobbnak ígérkező megoldás? A városokat a térséggel együtt kell kezelni, amelynek már komoly koncepcionális előzményei vannak Magyarországon is.

A második világháborút követően egészen az 1970-es évekig az ország térszerkezetét a központi városokban és térségeikben gondolkodva kívánták alakítani. Bibó István már 1946 tavaszán a Jogi Reform Bizottság közigazgatási reformról

[10] Ma például több példa van rá, hogy egyazon régióban működő állami egyetemek ugyanazokat a képzéseket indítják, és mindegyik kevesebb diákkal, kisebb hatékonysággal működik, mintha koordinálnák az akkreditációjukat és specializálódnának. Saját kezdeményezésből mégsem racionalizálnak, így kormányzati beavatkozásra lenne szükség.

szóló ülésén az Erdei-féle „városmegye” koncepció alapján vetette fel a magyar közigazgatási reform ügyét (Bibó, 1979).

Erdei Ferenc először az 1939-ben kiadott Magyar Város című munkájának „Országépítés városokkal” c. fejezetében fejtette ki, hogy *Magyarország „területi szervezetét” a városok, mint központok és a velük szerves egységben élő vidékük egységeiből kellene felépíteni.* A germán vármegyékre épülő gondolkodás helyett a latin városok működésének a példáját kellene követni. „...egyenesen szentistváni tradíció az az országrendezés, amelynek kiindulása egy-egy központ és onnan igazgatható környék szervezeti összekapcsolódása.” (Bibó, 1979, 105) Erdei koncepciójában a városkörnyékek igazgatási egységek is lettek volna. Az akkori elképzelés szerint a mintegy 80-90 kialakítandó városmegye, mint legelső közigazgatási egység, hét kerületbe (nagy megyébe vagy mai fogalmaink szerint régióba) tartozott volna. Erdei arra is felhívta a figyelmet, hogy úgy kell a városközpontú közigazgatási szervezeteket felépíteni, hogy azok ne a vidék kisemmizését, hanem *a városi életbe való bekapcsolódását* biztosítsák. „...a városok növekedése és a városiasodás kiterjedése [...] olyan ellenállhatatlanul hömpölygő, hogy a városok [...] mintegy külvárosukká alakítva az egykor külön világot alkotó falvakat és tanyákat.” (Erdei, 1971, 9) *A város és a falu ilyen módon való szintézise* – Erdei koncepciójában –, *megteremthetné a falusi terek szerves beépülését a városi terekbe*, oldhatná a város-falu dichotómiát és elősegítené az agrárnépeség polgárosodását is.

Erdei koncepciójával kapcsolatban – amely kétségtelenül a sajátos kor politikai-és társadalmi-gazdasági helyzetének (elsősorban a mezővárosoknak) az ismeretére épült – felvethető, hogy releváns lehet-e ma, a jelentősen megváltozott körülmények között. Véleményem szerint e koncepció ma megvalósíthatóbb, mint valaha, *nőtt a várostérségekre épülő térszerkezet megvalósíthatóságának az esélye:*

- *Már ma is intenzív a központi funkciókat ellátó városok és a környező falvak napi együttélése.* Ma már nem áll fenn a falu – parasztság – mezőgazdaság szentháromsága. Csökkentek a különbségek a városi és a falusi életmódban. Ma már a falusi népesség többsége sem a mezőgazdaságból él, és a mezőgazdasági munka is részben iparszerűvé vált. A falusi népesség több, mint fele már ma is a városokban tanul vagy dolgozik, ott veszi igénybe a szolgáltatásokat. Sokan úgy szeretnék természetközelibb módon élni, hogy részesedni szeretnék a városi szolgáltatásokból. A „városi emberek” egy része is a városkörnyékek alvótelepülésein lakik. A közlekedési és infokommunikációs feltételek javulása is egyre inkább lehetővé teszi az együttélést és a funkciómegosztás további erősödését. Az egyéni mobilitás is egyre szélesebb rétegek számára elérhető, és fejlődik a falubusz-hálózat. Igaz, hogy a nagyobb városok kevésbé ráutaltak a közvetlen környezetükre, szükségleteiket a világpiacról is kielégíthetik, de egyre többen részesítik előnyben a térségben termelt (nem nagyüzemi) élelmiszereket, és tudatosan építik a rövid ellátási láncokat (REL). A nagyvárosok is egyre több funkciót helyeznek ki a környező településekre (pl. rekreáció, kereskedelmi központok).

- **Szükségyszerűsések:** A csökkenő népességű, elöregedő falvak egyre kevésbé képesek önmagukat megszervezni és biztosítani saját maguk ellátását. Sok falu jövője attól függ, hogy miként képes integrálódni a városi térségekbe (alvófalú, üdülőfalú stb.). Különösen kritikus az észak-magyarországi és dél-dunántúli többszörösen hátrányos aprófalvak helyzete. E területen átfogó településhálózat-fejlesztési reformok hiányában a kisvárosok is válságba kerülhetnek. Ezekben az esetekben célszerű lehet a még nagyobb városokkal együtt megtervezni és megvalósítani a fejlesztéseket, együtt irányítani a városi térséget.

2007–2009-ben a kormányzat szakmai apparátusa a VÁTI és az MTA RKK közreműködésével előkészített egy új településhálózat-fejlesztési koncepciót^[11], amely EU-konform módon a funkcionális városi térségeket (FVT, ESPON 1.1.1 2000–2006 kutatás) tekintette a magyar térszerkezet alapkövének. Ez a koncepció is a városokat és térségüket egységben kezelte. A koncepció eljutott az országgyűlési határozat tervezetének a kidolgozásáig, majd lekerült a napirendről, nem került az Országgyűlés elé. Ma a Modern Városok Program és a Magyar Falu Program meghirdetésekor újra aktuálissá vált, hogy elhelyezzük a megyei jogú városokat és a többi települést a településhálózat egészében, az országépítési tervben.

6. A MODERN VÁROSOK PROGRAMJÁNAK NÉHÁNY ÉRTÉKE ÉS HIÁNYOSSÁGA

Üdvözlendő, hogy a városok fejlesztését kiemelten kezeli a kormány, hiszen a városainkban él a legtöbb ember, ott koncentrálódik a tőke, a hatalom, a munkahelyek és az urbánus térségeket érinti a társadalmi és környezeti problémák jelentős része is. A városok összehangolt fejlesztése kiemelkedő jelentőségű Magyarország jövője szempontjából is. A 23 megyei jogú város *a magyar településhálózat gerincét alkotja* (2. és 3. szintű városok hálózata, a népesség több mint ötöde, a vidéki népesség negyede), még akkor is, ha európai összehasonlításban ezek csupán közepes és kisvárosok (EUROSTAT Urban Audit adatbázisába csak a 100 ezer fő népesség feletti települések kerülnek be). Az MVP hazai súlyát növeli, hogy kormánybiztost jelöltek ki az irányítására.

Az MVP mint a Budapest utáni második vonalbeli városok fejlesztési programja illeszkedik az Európai Unió lisszaboni stratégiájához, az EU 2020-hoz és területi politikájához (European Commission, 1999; Bundesministerium für Umwelt..., 2007; European Union, 2011) is. Egy megfelelően kialakított és végrehajtott MVP nemcsak az ország versenyképességet javíthatja, hanem hozzájárulhat a többször megcélzott policentrikus (többközpontú) vagy a multipoláris (sokpó-

[11] Az akkori NFGM megbízására minden évben több dokumentum készült. Pl. 2009-ben: Tájékoztató a magyar településhálózat helyzetéről; Településhálózat-fejlesztési Koncepció, Országgyűlési határozat tervezete.

lusú) városhálózat magyarországi kialakításához is. A magyar politikai vezetés és a területfejlesztési szakma is többször elkötelezte magát Budapest túlsúlyának mérséklése és a policentrikus településfejlesztés mellett. Ez a politika korábban rendre elbukott Budapest és a programból kimaradó városok ellenérdekeltsége és a forráshiány miatt. A megfelelően kidolgozott és forrásokkal jól ellátott MVP és MFP végre megvalósíthat egy területileg kiegyenlítettebb többpólusú fejlődést, amelyre a piaci szereplők telephelyválasztásai is ráerősítenek (autóipar beruházások vidéki központokba települtek).

Az MVP-ben még hangsúlyosabban kellene támogatni a térségi funkciók ellátását, hiszen a policentrikus városhálózat-fejlesztés egyik pillére Walter Christaller (1933/1980) központi hely elmélete. A christalleri koncepció alap gondolata, hogy a városok, nagyságuk és földrajzi helyzetük alapján, központi funkciókat látnak el közvetlen vonzáskörzetük, a nagyobbak pedig a régióik számára is. A központi funkciókat ellátó városok fejlesztése hozzájárul a szerkezeti gondokkal küzdő vidéki térségük fejlődéséhez is.

Az előzetesen megbecsült 3400–3500 Mrd Ft nem új pluszforrás. E keretösszeg megjelölése csupán azt a kormányzati szándékot tükrözi, hogy a megyei jogú városok fejlesztésére majdan rendelkezésre álló ilyen nagyságrendű hazai és uniós pénzügyi forrásokat az MVP keretében központilag koordináltan kívánják felhasználni. Ez pozitív törekvés, de még ma sem világos, hogy milyen konkrét stratégia mentén történik a pénzek elosztása és felhasználása. Létezik az országgyűlés által elfogadott NF 2030 – OFTK (2014), mint átfogó koncepció, de nem történt meg ennek explicit várospolitikai, településhálózat-fejlesztési operacionalizálása. Az MVP nem a 23 városra vonatkozó cselekvési stratégia, csak 23 kétoldali szerződésből álló mozaikegyüttes. Az MNB kiváló műhelytanulmánya a „180 lépés a magyar gazdaság fenntartható felzárkóztatásáért” területileg vak, nem mondja meg, hogy a javasolt beavatkozások miként érintik a különböző területeket, településcsoportokat. Makrogazdasági nézőpontjából („egypontgazdaság”) azzal a feltételezéssel él, hogy az ország egész területét egyformán lefedik a beavatkozások. (A „hol van szükség beavatkozásra” kérdésre azt a választ adja, hogy az egészségügyben, az oktatásban, az adópolitikában stb., ezekre határoz meg indikátorokat.) Nem ismeri fel, hogy jelentős tartalékok vannak a területi szemléletű fejlesztéspolitikában, ami képes mozgósítani a kihasználatlan területi tőkéket, és a területileg jól konfigurált fejlesztések együttes hatékonysága nagyobb lehet.

A 23 megyei jogú várossal egyenként megkötött szerződések egységes (nem város specifikus) preambuluma olyan általános elveket fogalmaz meg, amelyekből nem lehet következtetni a koncepcionális kormányzati preferenciákra és az adott időszakban megvalósítandó konkrét célokra sem. Az eredeti megfontolás az volt, hogy a városok mérjék fel a saját igényeiket, és amelyek illeszkednek a kormány koncepciójába (nincs ilyen dokumentum), azok bekerülnek a közös megállapodásba (kvázi tervszerződésbe), és azokat a kormány (részben) finanszírozni fogja (analógia: uniós Partnerségi Megállapodások). Ez az első látásra szimpatikus decentralizált, alulról építkező megoldásnak jelenleg több buktatója is van:

- A konkrét programok jelentős része sem városi, sem kormányzati szinten nem a valóságos szükségletekre épülő koncepciók és stratégiai tervek alapján kerültek be a szerződésekbe. A városokban már több, mint egy évtizede forrásorientált tervezés folyik és kormányzati szinten hiába van már számtalan koncepció, stratégia, terv; *közvetlenül* (explicit módon) egyik sem szolgálja a magyar városhálózat (benne kiemelt módon a megyei jogú városok) fejlesztését. A 23 kétoldalú szerződésben szereplő programok nincsenek egymással összehangolva, az sem kizárt, hogy állami támogatásokkal párhuzamos kapacitásokat építenek ki. Kellene egy olyan, az országgyűlés által jóváhagyott (pl. településhálózat-fejlesztési koncepció vagy azt is integráló új nemzeti fejlesztési koncepció) vagy legalább kormányzati dokumentum, ami alapján szelektálhatnak a kormányzat által megbízott döntéshozók (pl. kormánybiztos által vezetett testület vagy a Miniszterelnöki Hivatal) a városi igények közül.
- A források jelentős részét az uniós Európai Strukturális és Beruházási Alapok fogják biztosítani (lásd 1418/2016 kormányhatározat). A jelentősebb MVP programok lassan indulnak be (pl. át kell ütemezni azokat, vagy még csak most készítenek elő programokat), így áthúzódnak a következő programozási ciklusra. A további tervezés szempontjából bizonytalanságra ad okot, hogy a 2020 utáni uniós finanszírozási lehetőségeknek még csak a tervezetei láttak napvilágot, így ma még nem tudható, hogy melyik projektek finanszírozhatóak majd az uniós támogatásokból^[12].
- Korábbi tapasztalatok alapján nagy a veszélye annak, hogy a megyei jogú városok valamilyen népességarányossági elv alapján részesülnek a forrásokból, amelyet esetleg „politikai szempontok” (lobbicsoportok) tarkíthatnak^[13]. Az így leosztott/felhasznált pénzek nem segítik az uralkodó trendek megváltozását, tovább erősítik a területi különbségeket.

Fekete (2017, 103) pozitívan értékeli „a *program rendezettségét*, szisztematikuságát”. Valóban hasonló mechanizmusokat használtak a szerződések megkötésénél, de én még mindig inkább a megalapozatlanságot és az esetlegességet látom a programban, így bízom annak további alakíthatóságában.

7. ÖSSZEZÉS, JAVASLATOK

A tanulmányban rá kívántam mutatni arra, hogy a jelenlegi településfejlesztési programok (MVP, MFP) hatékonyságát növelné, ha egységes településhálózat-fejlesztési koncepcióba ágyazottan működnének, és a városokat, valamint térségükbe tartozó falvakat együtt kezelnék. A várostérségekre alapozott telepü-

[12] Ez módosíthatja az MVP-be ténylegesen bekerülő projektek körét.

[13] Például a TOP-ból a kormány a 1562/2016. kormányhatározatban a legnagyobb összeget az amúgy is prosperáló Debrecennek biztosította.

léshálózat-fejlesztés (Faragó, 2006), és így az MVP és az MFP program *továbbfejlesztésének* a kiinduló alapelvei a következők lehetnek:

1. Több lépésben (időben ütemezve) *területileg koncentrált decentralizációt* kell végrehajtani, amelynek egyik első lépése lehetne a megreformált MVP és a második lépése az MFP, és ezt minél előbb követnie kellene az 5 000 főnél nagyobb, nem megyei jogú városok fejlesztési programja. Ezeket a programokat *egymással összehangolva* kell megtervezni és megvalósítani.
2. A vidék fejlődésének egyik *előfeltétele* a központi helyeknek, a városoknak a fejlődése is. A magyar városokat *térségükkel* (régiónjukkal) *együtt kell fejleszteni*. Így oldható a város-falu dichotómia, ezzel is mérsékelhető a rurális térségek leszakadása.
3. A fentről-lefelé irányuló fejlesztéspolitikának része kell, hogy legyen a területi különbségek mérséklése. Az elmaradott térségek várostérségeinek az MVP és az MFP keretében történő *kiemelt* fejlesztése mérsékelheti az ország regionális különbségeit is.
4. Még nem fogadták el a következő uniós programozási periódusra vonatkozó szabályokat, de a főbb prioritások, keretek már a tervezetekből ismertek. Az MVP-t és az MFP-t úgy kell módosítani, hogy azok az uniós programozás integráns részévé válhassanak. A több alpból való finanszírozás lehetősége lehetővé teszi azt is, hogy a 23 megyei jogú városnak (a térségükre is kiterjedő integrált településfejlesztési stratégiájuk alapján készült) *saját komplex programja* (programcsomagja) legyen, amelyet egy területi vagy egy városfejlesztési operatív program részeként *decentralizáltan hajthatnak majd végre*.
5. Az MVP jelenleg a városok belső problémáinak a megoldására koncentrált. Ezek kétségtelenül megoldandó ügyek. De a városokat térségükkel együtt kell fejleszteni. Ehhez erősíteni kell a térségfejlesztő képességüket és ösztönözni kell a kistérségi együttműködéseket.

A várostérségek a nagyságrendjük és a településhálózatban betöltött, illetve betöltendő szerepük okán különböző fejlesztéseket igényelnek. A különböző funkciójú (szintű) településcsoportokra (funkcionális várostérségekre) más politikát kell megfogalmazni. Az igazgatási, kereskedelmi, szolgáltatási funkciók elvárt színvonalon történő hatékony teljesítése csak egy *hierarchikus többszintű területi modellben* képzelhető el:

- A *budapesti metropolisz térség* esetében a központi kormányzatnak a nemzetközi versenyképesség javítását kell elősegítenie, de ez nem a MVP terrénuma. Erre a kormányzatnak Budapesttel külön megállapodást kell kötnie.
- Nagyvárosainkat az MVP programon belül is két csoportban célszerű kezelni:
 - öt (esetleg 7-8) kiemelt nagyváros, amelyek nemzetközi, nemzeti és regionális jelentőségű feladatokat is elláthatnak,
 - a többi (15-18) megyei jogú város, amelyek a kistérségi, járási feladatokon túl térségi (megyei) feladatokat is ellátnak.

- Az MVP-ből és az MFP-ből kimaradó kis- és közepes városok és térségük fejlesztését központilag úgy kell támogatni, hogy a kistérségi/járási funkciókat el tudják látni.

Az MVP-t nem kell feltétlenül a rezsimkoncepció keretében továbbfejleszteni. A (magyar kontextusban) nagyvárosaink a klasszikus városrezsim koncepció megvalósításához önmagukban kicsik/gyengék és számos helyi kormányzási nehézséggel küzdenek (Lux 2013). Luxék a vizsgálataik során (TÁMOP – 4.2.2. A-11.) alig találták jelét a vizsgált nagyvárosokban a városrezsim típusú fejlesztési együttműködéseknek, inkább jellemző volt a köz- és a versenyszféra rivalizálása. Megállapították, hogy a potenciális szereplők mindenhol megvannak, de az együttműködés keretrendszere még nem alakult ki, még nem intézményesült. A jelenlegi MVP nem elsősorban a köz- és a magánszféra kooperációjára épít – mint a klasszikus „urban regime” koncepció –, hanem a helyi és a központi kormányzat együttműködésére. A szerződéseket is a kormányfő és a városok polgármesterei írják alá. Más szereplők (pl. egyetemek, nagyvállalatok, városkörnyéki települések) formálisan nem szerződő felek, legfeljebb (pl. az egyetemek esetében) kedvezményezettek. Amennyiben mégis létrejönnének formális intézményként is a városi rezsimok, akkor annak vezetőjeként a polgármester írhatná alá a kormánnyal kötött szerződést, ennek hiányában az együttműködő partnereket is célszerű lenne bevonni a „tervszerződésekbe”. Fejlesztéspolitikai rezsimok keretében, vagy anélkül is, a különböző hatalmi szférák egyensúlyára kell törekedni, sem a piaci, sem a különféle csoportérdekeket képviselő civil szféra nem kerülhet domináns helyzetbe. Ugyanilyen fontos kérdés a központi és a helyi önkormányzatok szerepe a célok kijelölésében, a programok megválasztásában és a végrehajtás irányításában. Az MVP esetében a megyei jogú városok önkormányzatainak kellene a kulcsszereplőknek lenniük.

Megállapítható, hogy gyakorlatilag ma nincs is átfogó Modern Városok Program – nincs ilyen tervdokumentum (koncepció, stratégia), ugyanúgy, ahogyan ebben az értelemben egyelőre MFP sincs –, csak a nagyon vázlatos/hiányos kétoldalú megállapodások és projekt tenderek léteznek. Az állam és a városok közötti megállapodásoknak („tervszerződéseknek”) egy *komplex fejlesztési stratégián kellene alapulniuk*, amelynek a fő prioritásait az országos településhálózat-fejlesztési vagy a területfejlesztési koncepciónak kellene tartalmaznia. Jelenleg nincs explicit városfejlesztési politika és nem rendelkezünk a parlament (vagy legalább a kormány) által elfogadott településhálózat-fejlesztési koncepcióval és kormányzati stratégiával sem. A következő uniós ciklusra való felkészülést is nagymértékben segítené egy terület- vagy várospolitikai dokumentum elkészítése és elfogadása. E hiányosságot viszonylag gyorsan lehetne pótolni, mert létezik számos előzmény, és a korábbi tervdokumentumokból (Országos Területfejlesztési koncepció [2005], Országos településhálózat-fejlesztési koncepció OGY határozat tervezete [2009], Magyar Növekedési terv [2011], NF 2030 – OFTK [2014] stb.) kiolvashatóak és azokból összeállíthatóak a legfontosabb preferenciák.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A tanulmány a Gróf Bethlen István Kutatóközpont támogatásával készült.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bajmócy Z. (2011) *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. JATEPress Kiadó, Szeged.
- Bajmócy Z.–Gébert J.–Málovics Gy. (szerk.) (2017) *Helyi gazdaságfejlesztés a képesség-szemlélet alapján*. JATEPress Kiadó, Szeged.
- Barabási A. L. (2016) *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Libri, Budapest.
- Bibó I. (1979) A Magyar Közigazgatásról (1946–1947). In: Borsody I.–Kemény I.–Szabó I.–Kende P. (szerk.): *Bibó István 1911–1971. Magyar Füzetek 4*. Dialogues Européens, Párizs. 95–121.
- Brenner N. (2013) A globalizáció mint területi visszaagyazódás. A városi kormányzás léptékváltása az Európai Unióban. In: Jelinek Cs.–Bodnár J.–Czirfusz M.–Gyimesi Z. (szerk.): *Kritikai városkutatások*. L'Harmattan, Budapest. 182–212.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007) *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Berlin. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf Letöltve: 2017. 05. 10.
- Castells, M. (2005) *A hálózati társadalom kialakulása. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra. I. kötet*. Oktatási Minisztérium, Budapest.
- Christaller, W. (1933/1980) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Reprint, WBG, Darmstadt.
- Dale, R. (2004) *Development Planning*. Zed Books, London & New York.
- Elkin, S. L. (1987) *City and regime in the American republic*. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Egyed I. (2016) *A francia területfejlesztés változó paradigmái*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Erdei F. (1939) *Magyar város*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest.
- Erdei F. (1971) *Város és vidéke*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest.
- European Commission (1999) *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf Letöltve: 2015. 06. 21.
- European Union (2011) *Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf Letöltve: 2017. 05. 20.
- Faragó L. (1990) A helyi gazdaságfejlesztés elmélete. *Gazdasági Fórum*, 2, 44–55.
- Faragó L. (2006) A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. *Tér és Társadalom*, 20, 2, 83–102.
- Faragó L. (2019) *Téri lét. Társadalmi fordulat a térelméletben*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Fekete D. (2017) A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle*, 13, 1–3, 94–105.

- Harvey, D. (1982) *The Limits to Capital*. University of Chicago Press, Chicago.
- Harvey, D. (1985) The geopolitics of capitalism. In: Derek, G.-Urry, J. (eds.): *Social Relations and Spatial Structure*. Macmillan, London. pp. 128–163.
- Horlings I. (2010) *Vital coalitions, vital regions. Partnerships for sustainable regional development*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- Krugman, P. R. (1991) *Földrajz és kereskedelem*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Latour, B. (2005) *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Löw, M. (2001) *Raumsoziologie*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Lux G. (2013) Kritikus tömeg alatt: a fejlesztési együttműködés lehetőségei a kisebb nagyvárosokban. *Tér és Társadalom*, 27, 4, 52–74.
- Lux G. (2017) *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Menahem, G. (1994) Urban regimes and neighbourhood mobilization against urban redevelopment: The case of an Arab-Jewish neighbourhood in Israel. *Journal of Urban Affairs*, 16, pp. 35–50.
- Mossberger, K.-Stoker, G. (2001) The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36, 6, pp. 810–835.
- Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (2014) 1/2014 (I.3.) OGY határozat. Magyar Közlöny, 1, 10–298.
- Pálné Kovács I. (2008) *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Pálné Kovács I. (2010) Városi terek kormányzása és a városi rezsimek. Egy induló kutatás margójára. *Tér és Társadalom*, 24, 4, 3–27.
- Robertson, R. (1995) Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In: Featherstone, M.-Lash, S.-Robertson, R. (eds.): *Global Modernities*. Sage, London. pp. 25–44.
- Sartori, G. (1991) Comparing and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3, pp. 243–257.
- Sassen, S. (1993) *Cities in the World Economy*. Sage, London.
- Somlyódyne Pfeil E. (2014) Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya. *Tér és Társadalom*, 28, 2, 31–44.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: a political economic approach. *Journal of Urban Affairs*, 15, pp. 1–28.
- Stone, C.-Sanders, H. T. (1987) *The politics of urban development*. University Press of Kansas, Lawrence.
- Swyngedouw, E. (1992) The Mammon Quest: ‘Glocalization’, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales. In: Dunford, M.-Kafkalas, G.-Kaukalas, G. (eds.): *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. Belhaven Press, London. pp. 39–67.