

AZ EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÉS VÁROSFEJLŐDÉS

Rechnitzer János

DSc, intézetigazgató, egyetemi tanár

MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézete, Széchenyi István Egyetem

MTA Regionális Tudományos Bizottság elnöke

rechnj@rkk.hu

A kohézió és szolidaritás az Európai Unió működésének meghatározó alapelve. A közösség célja, hogy a 24 tagország régiói, területi egységei a fejlődésben közeledjenek egymáshoz, a meglévő gazdasági és társadalmi különbségek csökkenjenek, biztosított legyen az emberek számára az életfeltételek minél szélesebb skálájának elérhetősége. A célokat a *kohéziós vagy más néven, a regionális politikán* keresztül valósítják meg, amit célirányosan alkalmaznak 1988-tól. A politika módszere, hogy a tervezési időszakokra fejlesztési irányokat határoznak meg, s besorolják a régiókat fejlettségük alapján, majd összekapcsolják a célokat és a támogatásokat. 1988-tól hozzávetőleg 480 milliárd eurót költött a közösség a régiók támogatására, s ennek az összegnek közel 70 %-át azon területi egységek használták fel, ahol a jövedelemszint (egy főre jutó GDP) nem érte el a közösség átlagának 75 %-át.

2007–2013 között *új tervezési időszak* kezdődik, amelyben az Európai Unió 308 milliárd euróval kívánja támogatni a régiókat. A kohéziós politika alapvető célja a jövőben a *növekedés és a foglalkoztatás* feltételeinek javítása. Ezzel Európa pozíciója több vonatkozás-

ban erősíthető az Egyesült Államokhoz és a feltörekvő ázsiai térséghez mérten, ugyanakkor csökkenhetnek a regionális különbségek, s az újonnan csatlakozó országok esélyt kaphatnak a felzárkózásra. Az általános elvek és célok egy bonyolult rendszerben valósulnak meg, amelyben kidolgozásra kerül a kohéziós politika programozása, azaz céljainak megvalósítási rendszere, annak menedzselésének, ellenőrzésének és kiértékelésének szabályai, illetve a támogatási forrásokat képviselő alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap, Területi Együttműködés Európai Csoportosulás) igénybevételi, felhasználási módjai.

A tanulmány a kohéziós politika egyik új elemét, a *városoknak* a növekedéshez és foglalkoztatáshoz való hozzájárulását mutatja be. Célunk egyrészt érzékeltetni, hogy a régiók mellett a városok szükségszerű felértékelődése következett be az európai kohéziós politikában, másrészt keressük a jövőbeli magyar fejlesztéspolitikában ennek az új fejlesztési iránynak a meglétét, visszaigazolását, s ennek kapcsán néhány ajánlást teszünk a magyar város-, pontosabban településpolitika lehetséges irányaira.

1. A városhálózat fejlődési irányai

Az európai területi fejlődésben a városhálózatnak meghatározó szerepe volt és lesz a következő évtizedekben, így nem tekinthetünk el azoknak a folyamatoknak a bemutatásától és értelmezésétől, amelyek jellemzik a kontinens városszerkezetét. Tapasztalni lehet, hogy a korábbi hierarchikus kapcsolatok szerkezete megbomlik, s egyrészt egy-egy nagy központ körül erőteljes koncentráció figyelhető meg, másrészt a városok közötti munkamegosztás is megváltozik. A század vég gazdasági és társadalmi folyamatai a *városrendszerben* is érvényesültek. Így a globalizáció hatására a nemzeti terek felbomlanak, azokat felváltja a *kontinenst átfogó szerepkörök kialakulása*, s ennek következtében a rendszer minden szintjén, különösen az egyre szélesebb funkciókat tömörítő városoknál a *verseny* kiéleződése figyelhető meg (Storper, 1997; Enyedi 1997, 2003; Rechnitzer 2004).

Az egyik ESPON (European Spatial Planning Observation Network, 2002–2006) program keretében (NORDREGIO, 2004) az *európai városhálózatot* vizsgálták. Az elemzés alapja az ún. funkcionális városi területek (Functional Urban Area – FUA) voltak, amely kiterjedt a gazdasági, az igazgatási, a közlekedési, az idegenforgalmi, a kulturális adottságok egységes szempont alapján történő számbavételére. A vizsgálat összesen 1595 funkcionális városi területet (FUA) határozott meg Európa huszonkilenc országában.

Az elemzések alapján lehatárolható volt az *Európai Pentagon*, a London–Párizs–Milánó–München–Hamburg által behatárolt terület, ahol a városok új funkciókat tömörítenek, közöttük a hálózati kapcsolatok egyre erősebbek, a humán erőforrás-koncentráció magas. *Potenciális integrációs zónának* tekint-

hető a Prága–Pozsony–Bécs–Budapest térség is, ami a jövőben folytatódhat Zágráb irányába.

A kutatás alapján lehatárolásra kerültek az európai vagy transznacionális jelentőségű (ún. *mega*), továbbá országos, regionális és helyi szintű központok. A nagy, nemzetközileg kiemelkedő *megaközpontokat* öt kategóriába sorolták a következők szerint:

- *Globális csomópontok* (Global Nodes): a legnagyobb, leginkább versenyképes városrendszerek magas szintű közlekedési, kommunikációs kapcsolatokkal (London, Párizs);
- *Európa motorjai* (European Engines): erősen versenyképes, jelentős humán erőforrással és jó közlekedési, kommunikációs kapcsolatokkal rendelkező nagyvárosok (a Pentagon városai: München, Frankfurt, Milánó, Hamburg, Brüsszel, Stuttgart, Zürich, Amszterdam, Düsseldorf, Köln, a Pentagonon kívül: Madrid, Róma, Koppenhága, Berlin, Barcelona, Stockholm, Bécs);
- *Erős megaközpontok*: versenyképes, gyakran jelentős humán erőforrással rendelkező nagyvárosok (Helsinki, Manchester, Athén, Dublin, Göteborg, Torino, Genf, Oslo);
- *Potenciális megaközpontok*: kisebb, mérsékeltbben versenyképes, periférikusabb helyzetű nagyvárosok, az előbbieknél gyakran kedvezőtlenebb humán erőforrással rendelkező nagyvárosok (fővárosok: Varsó, Budapest, Prága, Lisszabon, valamint Lyon, Antwerpen, Rotterdam, Malmö, Marseille, Nizza, Nápoly, Bréma, Toulouse, Lille, Bergen, Glasgow, Edinburgh, Birmingham, Luxemburg, Palma de Mallorca, Bologna, Valencia, Bilbao, Aarhus, Bern);

- *Gyenge megaközpontok*: a potenciális megavárosoknál kisebb, kevésbé versenyképes, periférikusabb helyzetű, gyengébb humán erőforrással rendelkező városok (fővárosok: Bukarest, Szófia, Tallinn, Pozsony, Vilnius, Riga, Ljubljana, valamint Bordeaux, Le Havre, Genova, Sevilla, Porto, Katowice, Krakko, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Łódź, Szczecin, Temesvár, Valetta, Turku, Cork, Southampton-Eastleigh).

A megaközpontokat a *dinamikus változások* jellemzik, amelyek hordozói a jövőben a közlekedési, info-kommunikációs szolgáltatásaik és kapcsolataik fejlődése, a tercier és kvaterner szektor új profiljainak megtelepítése, olyan funkciók, intézmények befogadása, amelyek országos, transznacionális, esetleg kontinentális méretben érvényesülnek. Alapvető kérdés, hogy *képesek-e kapcsolatba lépni*, együttműködni más, hasonló nagyságrendű városokkal, és így együttesen hálózatot alkotni, s ezzel új funkcionális tereket létrehozni. A fejlődés természetes alternatívája lehet több város esetében a *funkciók leépülése*, azok kimerülése. Ezek főleg a korábbi ipari koncentrációkat veszélyeztetik, ahol a gazdasági szerkezetváltás együtt járhat a városi környezet és a társadalom eróziójával. A kisebb, a „megaközpontokhoz” valamilyen módon kapcsolódó városkörzetek jelentősége részben az, hogy ezek a *decentralizációs, dezurbanizációs* városfejlődési folyamatok keretében a széttelepülés (népesség, gazdasági tevékenységek stb.) befogadói. A periférikus, vidéki térségekben a lokális központok jelentősége más, teljesebb körű, mint az urbanizált térségekben, ahol a többi centrum közelsége és a közlekedési kapcsolatok révén a szolgáltatások igénybevételének alternatívái rendelkezésre állnak.

Az európai városrendszert tehát a *gazdasági funkciók tagolják*, miközben egyre nagyobb területre van szükség, a városok terjeszkednek, növekszik a területi felhasználásuk. A területnövekedés együtt jár az infrastrukturális költségek emelkedésével, de a fokozott városi közlekedési forgalom is rontja a környezet minőségét. Településagglomerációk alakulnak ki, amelyek aztán új kapcsolatokat és intézményeket kívánnak meg a város és környezete között, de a városi rendszerek, funkciók működtetésének is a korábbiaktól eltérő megoldásait kezdeményezik.

Miközben a városok terjeszkednek, a *szociális feszültségek* új összefüggéseivel kell számolni. A belvárosok számos esetben kiürülnek, leépülnek, egyre veszélyesebbé válnak, a magasabb jövedelmű népesség a külső városrészekbe vagy agglomerációs településekbe költözik, s azokat követi a kereskedelmi és más szolgáltatások kitelepülése (*push-hatás*). Növekszik a bevándorlók száma (pl. más országokból), akik a belvárosi és lakótelepi városrészekben telepsznek le, megkezdődik az etnikai és kulturális alapú elkülönülés, fokozódik a bűnözés, labilissá válik a városi szerkezet (*pull-hatás*), ami aztán fékezi a befektetéseket, az új beruházók megjelenését.

Végezetül szólni kell a *városi környezet* minőségének fokozatos romlásáról. A csökkenő zöldterületek, a zaj- és légszennyezés, a dinamikusan növekedő hulladéktermelés és vízfogyasztás súlyos problémák elé állítják a városfejlesztést. Ezeknek a tényezőknek a mérséklése jelentős gazdasági erőforrásokat köt le, amit aztán mérsékelhetnek a csökkenő beruházások, s a gazdasági bázis leépülése következtében jelentkező városüzemeltetési problémák.

2. A kelet-közép-európai térség városfejlődési sajátosságai

A nyugat-európai településfejlődési trendektől valamelyest eltér a *kelet-közép-európai térség* fejlődése. Ebből adódóan a volt szocialista országok európai uniós csatlakozása új problématerületek felmerülését, illetve az egykori nyugat-európai problémák újbóli megjelenését jelenti a kohéziós politikákban (Vision Planet, 1999; Illés, 2002).

A kelet-európai országokban a *város-vidék dichotómiát* a múltban is, és a jelenben is hagyományosan nagy kettősség és ellentmondás jellemzi. Történelmi szempontból a városi és a vidéki települések között hatalmas társadalmi, számos esetben pedig etnikai összetételű távolság volt. A fejlettségben, a foglalkoztatásban, a jövedelmekben, az oktatásban és a kommunális szolgáltatások színvonalában a városi és a vidéki települések között nagy különbségek voltak, melyek napjainkra átalakultak, de változatlanul fennállnak, sőt fokozódnak. A növekedés és az innováció terjedése a városból a falura nem volt olyan organikus és folyamatos, mint Európa nyugati felében.

A város-vidék sikertelen integrációjának az egyik legfontosabb oka a *kisvárosok*¹ elégtelen fejlesztési és vonzási potenciálja. A kisvárosok száma és sűrűsége, fejlettségi szintje alacsonyabb, mint a nyugati-európai országokban (Ausztria, Németország, Olaszország). A fejlesztési erőfeszítések és források a nagyvárosokban, a közigazgatási és ipari központokban koncentrálódnak. Vannak olyan

térségek, melyek nem rendelkeznek megfelelő szolgáltatási ellátási központtal, és nincsenek kapcsolódási pontjaik a fejlesztési interakciókhoz.

A korábbi (a szocialista időszakban kialakult) *város- és vidékfejlesztési politika* nem volt megfelelően koordinált. Átfogó, összefüggésekre épülő területfejlesztési politika helyett egymással versenyző és ellentétes politikai prioritásoknak tekintették a különböző nagyságú és jellegű településeket. A nagyvárosokban megvalósuló iparosítás és a hatalmas lakótelep-építések elszívták a vidéki térségek humán és vállalkozási erőforrásait, míg a vidékfejlesztésre egyáltalán nem vagy csak alig maradtak eszközök. A városhálózat fejlesztése a szolgáltatás ellátási funkciók és a helyi együttműködési lehetőségek helyett az ipari és közigazgatási szempontoknak volt alárendelve. Kialakultak megfelelő szolgáltatási központtal nem rendelkező térségek.

Míg a II. világháborút megelőzően a legtöbb kelet-közép-európai országban a fővárosokra való koncentráció jellemezte a városfejlesztési politikát, addig a múlt században a hatvanastól a 80-as évtizedekig a fejlesztés közvetlenül a második szinten elhelyezkedő városokra irányult. A városfejlesztés e prioritásrendszere a *középvárosok*² viszonylag erős csoportjának kiemelkedését tette lehetővé. E városok sorsának meghatározásában döntő szerepet játszottak a közigazgatási funkciók. A legtöbb új ipari beruházás a közigazgatási központokba települt, és itt valósult meg az állami lakásépítések nagy része is. Mindemellett mindenhol csökkent a fővárosok nyomasztó túlsúlya, és egy kiegyensúlyozottabb városhálózat kialakulása kezdődött meg.

¹ A kisebb központok fogalma nem azonos a városok méretével. A kisebb térségek központjaira utal, melyek naponta elfogadható utazási időn belül elérhetőek. A különböző elérhetőségi és utazási lehetőségeket figyelembe véve e térségek mérete országonként eltérő lehet.

² A „középméretű városok” különböző népességszámot takarhatnak, ami az adott ország méretétől és településhálózatától függő.

Voltak olyan városok, amelyek számára hátrányokkal járt ez a fejlesztési stratégia, hiszen hátrányos helyzetbe kerültek a központi közigazgatási funkcióval nem rendelkező városok. Összehasonlíthatatlanul kevesebb esélyük volt a fejlesztésekre és az állami támogatásokra, mint a közigazgatási centrumoknak, ahol az állam és a párhatalom koncentráldott. A városi migráció főleg a közigazgatási centrumok felé irányult, míg a többi város nagy részében csökkent a lakosság. Bizonyos szempontból vesztesek voltak azok a városok is, amelyek nem illeszkedtek az átlagos közigazgatási modellhez. A közigazgatási területükön – és néha az országhatárokon – túlnyúló vonzáskörzettel és vonzerővel rendelkező városok nem voltak képesek a sajátos funkcióik kibontakoztatására ebben a rendszerben. Lengyelországban Krakkó, a Cseh Köztársaságban Brno, Ukrajnában Lviv (Lvov) és Csernyivci, a volt NDK-ban pedig Lipcse és Drezda tartozik e várostípusba. Végül az európai jelentőségű fővárosok is vesztesei voltak az elmúlt fejlesztési politikának, hiszen Európa többi centrumától elszigetelve, egy állam helyi életére kényszerítve, messze estek az európai gazdasági és kulturális fejlődés fő áramlataitól. A térség valamennyi fővárosára igaz ez, de különösen drámai Berlin esetében.

Vitatható volt a politika nyerteseinek haszna is: a nehézipari telephelyek és a nagy, egyhangú lakótelepek – a városfejlesztés legfőbb eredményei – ma problématerületek, ahol igen szorongató kérdés a modernizáció, a fenntartás, illetve a környezeti és társadalmi helyzet javítása.

A kelet-közép-európai országokban a jövő egyik legnagyobb kihívása a városok belső szerkezetének átalakítása. A hagyományos belvárosokat évtizedeken keresztül elhanya-

golták. Ha sor került rekonstrukcióra a belvárosban, az a régi épületek lebontását és új, a hagyományos környezethez nem illő épületek emelését jelentette. A belvárosok régi lakásállományát nem újították fel, állapotuk mindinkább leromlott. A tipikus belvárosi funkciók (kereskedelem, szórakozás, bankok, pénzügyi szolgáltatások, idegenforgalmi lehetőségek) vagy egyáltalán nem léteztek, vagy csak alsóbbrendű szerepűek voltak.

Az új lakóházak építése többnyire a városok külső kerületeiben valósult meg, általában előre gyártott elemekből összeállított hatalmas monofunkcionális lakótelepek formájában. Ezáltal a hagyományos lakásoknál többnyire magasabb volt a komfortszintjük, azonban már rögtön felépítésük után jelentkezett néhány komoly probléma: funkciójának nem felelt meg, kis alapterület, szigetelési problémák, gyenge infrastruktúra és szolgáltatás, zöldterület hiánya stb.

A lakónegyedek városi terjeszkedése eltérő módon alakult. Míg a fejlettebb közép-európai országokban (Németország egy része, Ausztria, Olaszország keleti része), valamint Szlovéniában, Horvátországban és Magyarországon jellemző volt a városok terjeszkedése, addig más országokban azt korlátozták. Azonban a felépült nyaralók és a kialakított „hobbikertek” a viskókkal néha nagyobb területeket foglaltak el, mint a városi lakónegyedek.

A kilencvenes évek elején lezajlott politikai változásokat követően jelentősen megváltoztak a város szerkezetét alakító tényezők, és velük együtt a kihívások, melyekkel a várostervezésnek szembe kell néznie.

A gazdasági változások következményeként megújultak a városközpontok és a belvárosi területek. Lengyelországban, Magyarországon, Romániában és Bulgáriában az üzletek

és kiskereskedések száma a rendszerváltozás után például négy évvel (1990 és 1994 között) több mint a kétszeresére emelkedett. Ezek leginkább a városközpontokban találhatók. Az új kereskedelmi bankok a városközpontokban építették fel igazgatóságaikat és nyitották meg fiókjukat, melyek ma hozzájárulnak a városkép alakításához. A belvárosi területek épületeit felújították, és a lakófunkciót felváltotta az üzleti funkció. Azonban érzékelhetők a városközpontokra negatív hatással járó folyamatok is: a külvárosokban felépült bevásárló- és szórakoztatóközpontok, multiplex mozik a városközpontok üzletei felől maguk felé csábítják a vásárlókat és fogyasztókat.

Az elmúlt évtizedekben felépült hatalmas lakótelepek ma *súlyos gondot* jelentenek. A merev technológia miatt a lakásokat nem lehet felújítani vagy bővíteni. A fűtési költségek igen gyorsan emelkednek. A szükséges technológiai felújítás idejének közeledtével egyre nagyobb lesz a megfelelő és hatékony felújítási technológiák hiányának nyomása. Megindult a *társadalmi szegregáció*, a magasabb jövedelműek elhagyják a lakótelepeket, és vagy a belvárosban keresnek lakást, vagy a családi házas zónában, az alacsonyabb jövedelmű csoportok pedig a lakótelepekre költöznek. A kelet-európai (a volt szocialista) országokban (beleértve a volt NDK-t is) körülbelül 17 millió ember, azaz a népesség közel 20 %-a él ilyen nagy lakótelepeken, míg a közép-európai (Bajorország, Baden-Württemberg, Ausztria, Olaszország keleti része) országokban alig néhány százezer.

Előre látható, hogy a legtöbb közép-kelet-európai országban folytatódni fog a közeli jövőben a *városok terjeszkedése*. A városi migráció elkerülhetetlenül erősíteni fogja ezt a folyamatot. A városfejlődési folyamatot a

szuburbanizáció és a városi agglomerációk kialakulása jellemzi napjainkban, de mindez a jövőben erősödni fog. Sajátos tendencia, hogy a nagyvárosok népessége leadókká vált, míg a környékükben lévő falvak viszont erősen népességbefogadók lettek – a *szuburbanizációs folyamatok* látványosan regisztrálhatók Kelet-Közép-Európában.

A várostervezés komoly kihívásokkal néz szembe a következő időszakban. Különösen ott komolyak a nehézségek, ahol a városi területek és ingatlanok helyreállítása a soron következő feladat. A tulajdonosi kapcsolatok gyakran nem tisztázottak, a nyilvántartás nem képes lépést tartani a privatizációval. A városi hatóságok nem rendelkeznek olyan ingatlanok és pénzüsszegek felett, melyekkel az ingatlanpiacot befolyásolni tudnák, jogaik és kompetenciáik nem kellően tisztázottak. A szabályozások végrehajtása időigényesebb és bonyolultabb, mint a múltban volt.

3. A város a fókuszban

Az Európai Területfejlesztés Perspektívái (ESDP, 1999) azzal a céllal született, hogy az új évezred első tíz-húsz évének európai területfejlesztési politikai célkitűzéseit megfogalmazza, annak alapelveit értelmezze, s egyben eligazítást adjon az – akkori – Európai Unió számára, de a csatlakozni kívánó Európa keleti felének is a fejlesztési és támogatási célok meghatározásához. A dokumentum három fő célkitűzés-csoportot határozott meg, amelyekben a városfejlődés és a városi térségek alakításának meghatározó szerep jut.

Az európai területfejlesztés fókuszába ismét a *város* került, mivel ebben a területi egységben koncentráltan zajlanak a térbeli folyamatok, azok jellege, funkcióik sajátosságai részben meghatározzák a térségeik fejlődését, részben pedig hordozzák és kifejezik a verseny-

képességet. Az ESDP-ben foglalt alapelvek megjelennek az Európai Parlament által elfogadott (2006. július 4.) *kohéziós politikában*, aminek kiegészítő dokumentuma a *városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz* (Cohesion Policy and Cities, 2004).

A városokkal foglalkozó kiegészítő dokumentum arra az elvre épül, hogy a kohéziós politikában a *városok lehetnek a motorjai a növekedésnek és a munkahelyteremtésnek*. A cél a városok és térségük szervezesebb összekapcsolása, ami nemcsak a metropoliszokra terjed ki, hanem a nagy-, közép- és kisvárosokra egyaránt. Szükséges a hálózati fejlesztés, de jelentősen csökkenteni kell a városok közötti különbségeket, illetve a városon belüli problémák kezelését fókuszba kell állítani, így csak a városi társadalom és környezet nagyfokú egyenlőtlenségének csökkentésével érhető el a fenntartható fejlődés.

A célok első csoportja a *vonzó városra* vonatkozik. Újszerű, az eddigi kohéziós politikában nem kiemelten kezelt kérdés volt, hogy miként lehet a városokat vonzóvá tenni nemcsak a befektetők előtt, hanem az ott lakók számára is jobb élet- és munkakörülményeket teremteni. Ennek alapján javításra szorul a városok elérhetősége, a belső közlekedési kapcsolatok, a szolgáltatások rendszereinek megújítása, a természeti és városi épített környezet megújítása. (E fejlesztési célok között kiemelten szerepel a volt szocialista országok városai-ban lévő panellakások megújítása!) Új elemként jelenik meg a célok között a *kultúra* gazdasági és városfejlesztő hatásainak támogatása, s ezzel kapcsolatban a kulturális örökség fokozott védelme.

A második célcsoport az *innováció és a vállalkozások* támogatását hangsúlyozza. A kis- és középvállalkozások tekinthetők a legfontosabb munkahelyteremtőknek, így a vá-

roson belüli működési feltételek javítását cél-szerű ösztönözni. Mindezekhez kapcsolódik, hogy azon városok, ahol a tudásgazdaság intézményei megtalálhatók a jövőben nagyobb szerepet kaphatnak az innovációk terjesztésében, a munkaerő képzésében, a tudásra épülő hálózati rendszerek alakításában.

A harmadik javasolt támogatási célcsoport a *munkahelyek számának* növelése. Aból a paradoxonból indul ki, hogy a közösség városainak több mint kétharmadában a foglalkoztatási ráta alacsonyabb az országok átlagánál, a városok csak 10 %-ában magasabb ez a szint (2001), mint a *Lisszaboni Stratégiá*-ban megjelölt 70 %. A munkahelyteremtés tehát számos eszközzel támogatandó, ezek között is prioritást kapnak az *oktatás és képzés* modernizációja, a hátrányos helyzetű rétegek bevonása a munkaerőpiacra, vagy a szolgáltató szektor munkahelyteremtő hatásának élénkítése.

A városok többségében a *társadalmi egyenlőtlenségek* látványosak, ennek csökkentését célozza meg a negyedik ajánlott fejlesztési irány. Kiemelten kezelendő a bevándorlók integrálása, a fiatalok és gyermekek helyzetének javítása, főleg az oktatási körülmények jobbításával, és a nők egyenjogúságának biztosítása. A városi világban koncentrálnak a bűnözés, gyenge a közbiztonság, ezek mérséklését a városi környezet megújításával is lehet mérsékelni.

A városi rendszer irányítása, a *kormányzás* eszközeinek bővítését szorgalmazza az utolsó, az ötödik célkitűzés. A fejlesztések stratégiai szemléletű közelítése, a városok és régiók tervezett együttműködése, a civil szféra erőteljesebb bevonása a fejlesztési döntésekbe, s végül a sikeres városok vagy városi akciók megismertetése javíthatja a városi kormányzást, s ezzel együtt a versenyképességet.

A célok megvalósításának forrásaihoz az Európai Unió sajátos *eszközeivel* járul hozzá. Ezek között fontos szerepet kapnak a fejlesztést támogató intézmények, így a Strukturális Alap, az Európai Beruházási Bank. Bevezetnek 2007–2013 között az uniós országok számára új támogatási formát is a fenti célok megvalósítására, amit *JEREMIE programnak* neveznek. Ösztönzést kap a Public Private Partnership program (PPP), ahol a közösségek (ország, helyi, területi önkormányzatok) és a magántőke együttműködése alapján indulnak meg fejlesztések.

4. Városok a magyar fejlesztési koncepciókban

A hazai városhálózat kutatása fontos része a magyar regionális tudomány vizsgálati irányainak (Rechnitzer, 2004). Nem elhanyagolható az sem, hogy a területi folyamatokat alakító koncepciókban megjelenik a város, a városi térség, azonban karakteres érvényesülést nem tudott ez a településforma magának érvényesíteni. A városi funkciók alakításának legfontosabb tere az önkormányzatok és azok gazdálkodása volt a rendszerváltozástól napjainkig. A városossá nyilvánítási rendszer egyre pontosabbá, konkréttá vált, de nem volt mentes a politikai beavatkozásoktól, a lokális és a regionális érdekek érvényesítésétől. A városhálózat felduzzadt, aminek következtében a belső tagozódása igencsak megosztottá vált. A nagyvárosokon belül éppúgy létrejöttek elkülönült csoportok, mint a középvárosok között, és az azoktól funkciókban, térbeli szerepkörökben egyre távolodó kisvárosi halmaz alakult ki, ami csak néhány esetben villantja fel a hálózati jelleget. (Döntően a főváros környéki agglomerációs kisvárosokra jellemzőek a hálózati kapcsolatok, ill. néhány regionális központnál egy-két kisváros esetében látható szervezettebb együttműködés.)

A városhálózat alakításának tudatos elvei elsőként a 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban jelennek meg. A koncepció 2015-ig meghatározza a területi fejlesztés legfontosabb irányait, amelyben öt célt jelenít meg, így: a térségi versenyképességet, a területi felzárkózást, a fenntartható területi fejlődést, a területi integrációt Európával és a decentralizációt és regionalizmust. Ezekben az alapvető célokban a város mint településforma és mint gazdasági, társadalmi szervező központ a két célrendszerben válik meghatározóvá.

A 2015-ig meghatározott célok között kiemelten szerepel a budapesti metropolisztérség fejlesztése. Új elemként jelenik meg a koncepcióban, hogy felismerésre kerül – nagyon helyesen –, hogy Magyarország területi szerkezetének alakítása nem vonatkoztatható el a kelet-közép-európai térség fejlődésétől, a sajátos történelmi, földrajzi és településhálózati meghatározottságok következtében sokoldalú térbeli integrációk kezdődtek el, amiknek folytatása, ösztönzése szükségszerű. Ebben az új, szerveződő Kárpát-medencei térben Budapestnek meghatározó szerepe volt és lehet a jövőben.

A másik cél az ország egyközpontúságának oldása, a policentrikus városhálózat kialakításának további ösztönzése. A regionális központok innovációs, gazdasági, igazgatási, szolgáltatási szerepének megerősítése révén történhet mindez, aminek következtében a regionális kisugárzó hatások erősebbek lehetnek a nagyvárosi kör bizonyos tagjaiban. Így erősödhet a hálózati jelleg, mind intraregionális, mind pedig interregionális, döntően határmenti együttműködések vonatkozásában.

A budapesti túlsúly ellenpontosítása érdekében a fejlesztési koncepcióban regionális innovációs pólusok kijelölése történik meg. A

regionális gazdaságtanban ismert fogalom a növekedési vagy fejlesztési pólusok.

A növekedési pólusok elmélet a francia Jacques Boudeville (1966) nevéhez fűződik. Abból indult ki, hogy az ágazati polarizáció a gazdaságban egyúttal *regionális polarizációhoz* is vezet, azaz a dinamikus ágazatokat tömörítő központok, nagyvárosok lényegében *területi növekedési csomópontként funkcionálnak*. Értelmezése szerint a fejlesztési pólus olyan centrumtelepülés, ahol a dinamikus ágazatok egész komplexuma található meg. Ezek az ágazatok a gazdasági potenciállal rendelkező régió központjában helyezkednek el, s onnan éppen az agglomerációs hatások révén növekedési hatásokat bocsátanak ki a hierarchia alacsonyabb szintjén lévő településekre. A növekedési régiót a központi helyekre vonatkozó elvek alapján határozta meg, míg a *centrum gazdasági hatótávolságát a gravitációs és potenciamodellek segítségével jelölte ki*, ahol az egyes települések tömegét éppen az áru- és kommunikációs áramlások mennyiségével ragadta meg.

A *növekedési póluselmélet eddigi legátfogóbb kiterjesztésével* José Ramón Lasuén (1969) munkásságában találkozunk. Kutatásaiban a *gazdasági növekedést és az urbanizáció kérdéskörét egy dinamikus területi rendszerben* próbálta összekapcsolni. Megállapítása szerint:

- A növekedési pólusban a gazdasági egységeknek egy ágazati és egyben *regionális klasztere* (fürt, csoport) található, amelyet éppen a regionális exporttevékenységek kapcsolnak össze.
- A növekedési pólus fejlődése azoktól az impulzusoktól függ, amelyeket a *nemzetgazdaságban* jelentkező kereslet vált ki. Ezek a hatások végigvonulnak egyrészt az ágazati klasztereken, azokban újabb hatásokat gerjesztenek; másrészt pedig el-

oszlanak a pólusok között is, azok versenyképességének megfelelően.

- A regionális növekedés a pólusok felől indul ki, részben az ágazati, részben a földrajzi perifériák irányába, amiket a piaci kapcsolatok rendszere közvetít a *telephelyek hálózatán* keresztül.

Lasuén az innovációkban jelöli meg az *ágazati és regionális klaszterek* kialakulásának és egymás közötti kapcsolatainak okát. Azt feltételezi, hogy egy országban a városhálózat szerkezete lényegében az innovációk adaptálásának időbeli és térbeli lenyomata, s ezek szakaszosan jelennek meg, azaz ágazati és regionális klaszterekben érvényesülnek.

Az innovációk regionális terjedése és adaptációja szoros kapcsolatban van az *egyes nemzetgazdaságok fejlettségével*. Az egymást követő innovációk terjedési modelljei hasonlítanak egymásra, s ezeket a regionális klaszterek területi szerkezete határozza meg. Vagyis az ország városhálózata, annak struktúrája és kapcsolati rendszerei döntően befolyásolják a fejlődést hordozó innovációk terjedését.

Az innovációk terjedésében tehát a *városhálózatnak*, az annak felszereltségében rejlő tényezőknek meghatározó szerepük van. Ha feltételezzük, hogy az újdonságok a magasan fejlett országok kisszámú centrumából indulnak ki, akkor az innovációk nemzetközi terjedésére, így azoknak a fejlődő, átmeneti országokban való megtelepedésére is az a jellemző, hogy elsőként a fejlett centrumok veszik át a növekedést hordozó elemeket. A perifériák irányába történő terjedés időtartama nagyobb, mint két nemzetközi innovációs fázis között eltelt időszak, így a *fejlődő és az átmeneti országok* előtt két lehetőség áll:

- a centrumaik felvehetnek egy-egy új innovációt, még mielőtt az az egész országban elterjedne, ennek következtében *ket-*

tős gazdaság alakul ki, ahol a centrum és a perifériák között egyre nagyobb a területi polarizáció,

- a centrumok mindaddig halogatják az innovációk felvételét, amíg az *összes ország-rész megbirkózik az előző innováció befogadásával*, ebben a modellben még nagyobb lesz a polarizáció a fejlett és a fejlődő, átmeneti országok között, így aztán kénytelenek korszerűtlen technológiával folytatni termelésüket.

Lasuén (1973) további vizsgálatai megállapítják, hogy a fejlődő országok regionális rendszerei az *elsőként ismertetett megoldás alapján működnek*, azaz kisszámú centrumban koncentrálnak az újdonságok, a gazdasági növekedés hatására a területi különbségek nem csökkennek, hanem nőnek, miközben a városhálózat hierarchikus jellege tovább erősödik. Az újdonságok viszont a meglévő regionális szerkezeten futnak végig, így a *kialakult térszerkezet hosszú távon rögződik*, ami a regionális egyenlőtlenségek tartós fennmaradását eredményezi.

A növekedési pólus elmélet képezte alapját a *francia regionális politikának* a hatvanas és hetvenes években. Ennek hatására alakultak ki a franciaországi nagyvárosok szellemi bázisai (egyetemi hálózat, tudományos parkok, kutatóintézetek telepítése, korszerű technológiát működtető vállalkozások letelepedésének támogatása, városrehabilitációs programok). A francia modell sikeresnek mondható, hiszen elérték, hogy közel két évtized alatt a nagyvároshálózat megerősödjön, versenyképessége emelkedjen, egyben regionális szervező funkcióik is létrejöhessenek.

A magyar városhálózat jellege, a *nagyvárosok kiegyenlített*, de szerkezetében mégis eltérő rendszere, a regionális szerepkörök és szervező funkciók iránti egyre nagyobb igény

lehetővé teszi, hogy az öt tradicionális regionális központ (Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged) és az egyre látványosabban szerveződő Székesfehérvár-Veszprém városegyüttes egy koncentrált fejlesztés révén *fejlesztési pólus* funkcióit – amelyek egyértelműen adottak mindegyik központban – megújítsák, azokat további új elemekkel egészítsék ki.

A városhálózat fejlesztésének súlypontja a hazai területfejlesztés-koncepcióban a fejlesztési, növekedési pólusokra koncentrálnak. Budapest és a hét magyar nagyváros (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Veszprém) innovációs bázisainak, gazdasági szervezőerőinek, térbeli kapcsolatainak, elérhetőségeiknek és a városi környezetek alapvető megújítása révén számolnak a tervezők azzal, hogy beindíthatók további regionális fejlesztési folyamatok. Mindezek mellett azonban nem lehet és szabad megfeledezni a *városhálózat további elemeiről sem*, hiszen azok is a hálózat részét képezik. Fontos, hogy a hálózat egészére, annak szinte minden tagjára *egyértelmű fejlesztési üzenetek* fogalmazódnak meg, amelyek következnak a helyi elképzelések regionális szintű összehangolásából, valamint országos szintű fejlesztési irányokból, amik az európai elvek és gyakorlat magyar feldolgozásának tekinthetők.

5. Ajánlások a magyar város, pontosabban településhálózat-fejlesztés számára

1. Az Európai Unió regionális politikájában egyre nagyobb hangsúllyal jelenik meg a település, s azon belül a város, illetve a város és környezete tudatos fejlesztése. A 2007-2013 közötti időszakban tehát az *Új Magyarország Fejlesztési Tervben*, annak egyes szektorális és regionális operatív programjaiban kiemelten kell kezelni a városfejlesztést, illetve a város és a környezete fejlesztésére vonatkozó célokat.

2. Nélkülözhetetlen az *Országos Területfejlesztési Konceptió* részeként (Országos Területfejlesztési Konceptió..., 2005), annak kiegészítéseként az *Országos Településhálózat-fejlesztési Irányelveket* kidolgozni. Ezekben az irányelvekben reagálni kell az Európai Unió kohéziós politikájának városokra vonatkozó elvárásaira, azokat adaptálni a magyar viszonyokra, és megkeresni a legfontosabb fejlesztési irányokat, amelyekre alapos szakmai és finanszírozási eligazítást szükséges adni.

3. A hét regionális központ szintjén megindult *fejlesztési pólusprogram* mellett elő kell készíteni a hazai *középvárosok* fejlesztésére vonatkozó elképzelés rendszerét, amit részben a szektorális és regionális operatív programokban kell érvényesíteni. Kiemelten kezelendő a középvárosok rehabilitációs programja, ami vonatkozzon a közlekedési rendszereik megújítására, a városi belső terek (épületállomány) felújítására és a kor igényeinek megfelelő beépítésekre, valamint hasonló szellemben a telekkialakításra, a „barna” ipari területek rehabilitációjára, megfelelő szintű közművek kiépítésére. A középvárosi szerepkörök intézményi bázisainak megerősítése döntő jelen-

tőségű lehet az egyes régiók fejlesztési elképzeléseinek megvalósításában.

4. Hasonlóan célszerű áttekinteni a hazai *kisvárosok* fejlesztési elképzeléseit, döntően a kistérségi szerveződések segítése érdekében, kiemelt hangsúllyal az elérhetőségre, a szolgáltatások biztosítására, a megfelelő infrastrukturális feltételekre. Támogatni kell a kisvárosok fejlesztési elképzeléseinek (fejlesztési stratégia, program) kidolgozását, azok összhangba hozását a kistérségre készülő fejlesztési elképzelésekkel. Célszerű szabályozni a várossá válás rendszerét, azt összhangba hozni a kistérségi hálózat további lehatárolásával.

5. Nemcsak európai uniós eszközöket kell megmozgatni a városi építészeti környezet és infrastrukturális rendszer megújítására, illetve fejlesztésére, hanem ezek finanszírozására az állami eszközök mellett *új megoldásokat* kell kikísérletezni (például városi kötvény, helyi PPP konstrukciók, helyi adórendszer megújítása), és bevezetni.

Kulcsszavak: *város, város-vidék, városhálózat, városfejlődés, növekedési pólus, regionális központ, klaszter, pólus-program*

IRODALOM

- Boudville, Jacques (1966): *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, Edinburgh
- Lasuén, José Ramón (1969): On Growth Poles. *Urban Studies*. 2. 137–161.
- Lasuén, José Ramón (1973): Urbanization and Development. The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. *Urban Studies*. 2. 163–188.
- Castells, Manuel (2005): *A hálózati társadalom kialakulása. Gondolat-Infonia, Budapest*
- Cohesion Policy and Cities: The Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*. (2005) Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities, Brussels
- Enyedi György (1997): A sikeres város. *Tér és Társadalom*. 4. 1–9.
- Enyedi György (2003): *Városi világ-városfejlődés a globalizáció korában*. PTE Közgazdaság-tudományi Kar Habilitációs előadások, Pécs
- European Spatial Development Perspective (ESDP)*. Postdam, 1999. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/
- Illés Iván (2002): *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- NORDREGIO (2004): *The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development* [ESPON project I.1.1] <http://www.espon.eu/>

Országos Területfejlesztési Konceptió. (2005) VÁTI Kht, Budapest

Rechnitzer János (2002): A városhálózat az átmenetben, a kilencvenes évek változási irányai. *Tér és Társadalom.* 3, 165–183.

Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása. *Magyar Tudomány.* 9, 948–959.

Storper, Michael (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy.* The Guilford Press, New York–London

Új partnerség a kohézió érdekében. Konvergencia, versenyképesség, együttműködés. Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. (2004) Európai Bizottság, Brüsszel

Vision Planet. A közép-európai, a Duna menti és az Adria-térség integrált területfejlesztési stratégiája. Irányelvek és fejlesztéspolitikai javaslatok. (1999) *Tér és Társadalom.* 1–2. 195–251.

