

**GONDOLATOK, VÉLEMÉNYEK MAGYAR
TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI PROGRAMOKRÓL /
THOUGHTS AND OPINIONS ON HUNGARIAN
SETTLEMENT DEVELOPMENT
PROGRAMMES**

**Nagyvárosok a magyar területi politikában és
területfejlesztésben a rendszerváltozástól
napjainkig**

***Territorial politics and development of major cities in
Hungary from the transition to the present day***

RECHNITZER JÁNOS

RECHNITZER János: egyetemi tanár, a doktori iskola vezetője, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola; 9026 Győr, Egyetem tér 1.; tudományos tanácsadó, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 9022 Győr, Liszt Ferenc u. 10.; rechnitzer.janos@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0001-7570-4238>

KULCSSZAVAK: nagyváros; regionális központ; megyeszékhely; megyei jogú város; területi politika; fejlesztési koncepciók és programok

ABSZTRAKT: A magyar városfejlődés kérdései egyre több figyelmet kapnak az elmúlt időszakban, miközben a területi politika irányai és intézményi keretei folyamatosan változnak. A dolgozatban azt járjuk körbe, hogy milyen tartalmakat kapcsolhatunk a nagyvárosfogalomhoz a magyar területi politikában és a nagyvárosok helyzete miként változott a rendszerváltozás óta. A nagyvárosok a területi folyamatok alakítói, így nem lényegtelen, hogy e komplex funkciókkal rendelkező központok milyen súllyal és iránnyal jelentkeznek a fejlesztési elképzelésekben. A térbeli folyamatok alakítása nagy időtávet igényel. A dolgozat első része a nagyvárosfogalom rétegeit mutatja be, jellemzi a regionális központ, a nagyváros, a megyeszékhely és a megyei jogú város kategóriáit. A második rész a rendszerváltozás utáni időszak gyakran változó területi politikájában keresi e központok helyét, fejlesztési hangsúlyait, a pályáívetek, azok változását.

A rendszerváltozás utáni fejlesztési koncepciókban és területi politikában a nagyvárosok és köreik kiemelt és változatos szerepet kaptak. Megjelentek mint területi (regionális) igazgatási központok (1990–1994), a fejlesztési régiók fő- és alközpontjai (1998–2005), a növekedést generáló pólusok (2005–2008), egy elvetélt igazgatási decent-



ralizációs kísérlet alanyai lettek (2006–2010), a megyéktől független fejlesztések központjaivá váltak (2012–2016), s napjainkra ismét a kiemelt fejlesztések térségi fókuszává váltak (Modern városok program, 2015–). A nagyvárosok számos általános fejlesztési cél mellett egyedi fejlesztési elképzelésekkel is rendelkeztek az elmúlt 30 évben. A központi és a helyi elképzeléseket több város jól összehangolta, így fejlesztésük dinamikus lett, másoknak viszont nem sikerült a harmonizáció, ami nem javította helyzetüket.

A Budapesttel szembeni ellenpólusrendszert a városhálózatban sem a rendszerváltozás előtt, sem azután nem lehetett a nagyvárosokból vagy azok hálózatából kialakítani. A főváros nagysága, népességkoncentrációja, intézményrendszere, gazdasági irányító szerepköre, településrendszere, a magyar közgondolkodásban betöltött szerepe, nemzetközi megítélése egyedi. Mindezt fokozza, hogy a magyar politikai intézményrendszer egyközpontú, felülről, ebből az egy centrumból vezényelt. A területi szintű decentralizáció – bár több kisebb kísérlet ismert – nem valósult meg Magyarországon. A centralizált közigazgatás és nemzeti fejlesztés, a különféle állami funkciók erős központosítása miatt a nagyvárosi kör ugyan számos térségi szervező funkciót alakított ki, ám ezek nem voltak képesek a „fővárosmítoszt” ellensúlyozni.

János RECHNITZER: *university professor, head of doctoral school, Doctoral School of Regional Sciences and Business Administration, Széchenyi István University; Egyetem tér 1., H-9026 Győr, Hungary; scientific advisor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Liszt Ferenc u. 10., H-9022 Győr, Hungary; rechnitzer.janos@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0001-7570-4238>*

KEYWORDS: *major city; regional centre; county seat; city with county rights; territorial policy; development concepts and programmes*

ABSTRACT: *The issues of urban development in Hungary have been receiving increasing attention recently, while the directions and institutional frameworks of regional policy are constantly changing. In this study, we discuss the contents and connotations associated with the concept of major cities in Hungarian territorial policy, and we also examine the changes in the position of these cities within the urban system. Major cities play a key role in territorial development by generating spatial processes, so it is of critical importance what weight and direction these centres with their complex functions are assigned in development concepts. Any design or even the restructuring of spatial processes takes time. Since the democratic transition in 1989–90, cities have been given inconsistent development goals in short order. Cities have not been able to adapt to these constantly changing goals.*

In the first part of this study, we present the layered concept of the 'major city'. We characterise these categories: regional centre, city, county seat and city with county rights. In the second part, we try to locate these centres and examine the changes in their development focuses and paths in the often changing territorial politics of the post-transition period.

Since 1990, major cities and their environs have played a prominent role in territorial policy and development concepts. The development of these centres encompassed various concepts and directions. Since then they had to function as regional administrative centres (1990–1994), as the main and sub-centres of developmental regions (1998–2005), and then as growth poles (2005–2008). In the meantime, they have also been the subject of an abandoned attempt at administrative decentralisation (2006–2010), have later become county-independent development centres (2012–2016) and have now focused on territorial development (Modern Cities Programme, 2015–). In addition to numerous generic development goals, unique and specific development concepts have also been designed for major cities over the past 30 years. Central and local ideas and concepts were well coordinated by several cities, which led to dynamic development, but others were less successful in this synchronisation, so their situation did not really improve.

Attempts at developing major cities into counter-poles to Budapest in the urban network have failed, both before and after the transition. Budapest's size, economic concentration, its role

both in the settlement network and even in Hungarian culture or public thinking and its weight in international networks - all make the capital unique and of matchless importance. And this is reinforced by the fact that the Hungarian political institutional system is monocentric and also controlled from this centre. Decentralisation at the territorial level has proved impossible in Hungary, although there have been several smaller experiments in this direction. Due to the centralised administration and national development, but also because of the strong centralisation of the various state functions themselves, major cities were unable to compete with the 'capital myth', despite the creation of many regional organisational functions.

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy a magyar nagyvárosfejlődés irányait regisztrálja a nemzeti szintű fejlesztési koncepciókban a rendszerváltozás közel 30 esztendeje alatt. A hazai településhálózat alapvető dilemmája a monocentrikus szerkezet megbontása és policentrikussá tétele a nagyvárosok rendszerével, azok gazdasági, társadalmi, térségszervező funkcióinak erősítésével. A fejlesztési koncepciókat a struktúraátalakítás folyamatos igénye jellemezte. A tanulmány célja e szerkezetátalakítási törekvések bemutatása, jellemezve azok sajátosságait, majd utalva azok megvalósulására vagy éppen megváltozására, újabb formában való megjelenésére.

Hipotézisünk az, hogy az elmúlt 30 esztendőben nem sikerült a hazai településhálózatban, azon belül a városrendszerben jelentős szerkezeti változásokat elérni. A fejlesztési koncepciók ugyan a policentrikus szerkezet kialakítását folyamatosan hangsúlyozták, ám sem időt, sem erőforrásokat nem tudtak felsorakoztatni e cél elérése érdekében. Ugyanakkor a városhálózatban, annak csomópontjaiban, a nagyvárosokban differenciált fejlődés zajlott, amelynek következtében egyes centrumok helyzetüket országos szinten részben, térségi szinten érdemlegesen megerősítették, míg másoknak a helyzete romlott vagy éppen stagnált. Az országos fejlesztési célok kedvező keretet nyújtottak a nagyvárosok fejlesztési irányaihoz, még ha e keretek jellemzően hektikusán, időben nem kiérlelt ritmusban követték is egymást. Ám a kereteket az adott nagyvárosok adotttsági, gazdasági miliője, társadalmi szerkezete, a fejlesztések belső rendszere, mechanizmusai erősen befolyásolják, meghatározzák.

Nem vizsgáljuk Budapest helyzetét, fejlődési irányait, nem elemezzük a főváros hatásait a településhálózatra, azon belül a nagyvárosokra. Tesszük ezt a dolgozat terjedelmi korlátai miatt és mert Budapest egy másik (fő)városdimenziót képvisel. Helyzetének, átalakulásának megítélésénél a többi, Kelet-Közép-Európában található fővárossal kell és lehet összehasonlítani.

A nagyváros fogalmát leszűkítjük a 100 ezer fő körüli vagy annál több lakossal rendelkező vidéki központokra (Debrecen, Győr, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Székesfehérvár). Megítélésünk szerint ez az a méret – nem beszélve a településagglomerációkról –, ahol a méretgazdaság következtében a

városrendszer határozottan működőképes. A jelzett nagyvárosok fejlesztési koncepciókban való megjelenését, javasolt kívánatos jövőbeli helyzetét mutatjuk be, azaz hálózatalakító szerepük megítélését tekintjük át. Nem értékeljük a nyolc nagyváros önálló, városi fejlesztési elképzeléseit, hasonlóan nem térünk ki területegységeik (megye, régió) jövőbeli elképzeléseiben az e központokra vonatkozó fejlesztési irányokra, kívánatos térségalakító szerepükre.

A nagyvárosi rendszer dimenziói

A városok fontossága két tényezőre vezethető vissza, amelyek egymást részben vagy egészben meghatározzák: a népességszámra és a városi szerepkörökre, az azokat megtestesítő intézményekre. Minél több ember él egy településen, annál sokoldalúbbak a piaci terek, így több funkcióval, azokat megtestesítő szervezetek, intézmények jelenlétével számolhatunk. Fordítva is igaz mindez: a városban felhalmozott funkciók és azok szervezetei szívják a népességet, növelik a lakosság koncentrációját (Lengyel, Rechnitzer 2004). A népesség és a szerepkörök egységes rendszert alkotnak, amely az adott város évtizedes vagy évszázados fejlődési folyamatának az eredménye és napjainkban is történik a „városi világban”.

A regionális gazdaságtanban a központi helyek azok a települések, amelyek többféle, más és más kiterjedésű piaci területet képesek szervezni, ellátni és irányítani, de hiányzó funkcióik miatt maguk is részei – alárendeltjei – más központi hely által teremtett piaci, ellátási tereknek. A központi helyek a térbeli hálózatok érintkezési pontjain jönnek létre. Az erőforrások – termékek, anyagok, emberek, ismeretek, információk, innovációk – térben áramlanak, mozgáspályáik egymást metszik, amit a földrajzi tényezők, a történelmi folyamatok, a társadalmi, közösségi, emberi magatartások, valamint az ott élők akarata, intézményei formálnak, szerveznek. A hálózati csomópontok mint döntően többfunkciós központi helyek gazdasági, közösség-szervezési, irányítási feladatokat és intézményeket tömörítenek, s ezzel termelőket, fogyasztókat, lakosokat koncentrálnak.

A nagyvárosok e központi helyek közül emelkednek ki, határozottabb koncentrációs képességgel, piaci vonzerővel, a környezetüktől eltérő, egyedi gazdasági, társadalmi és humán tőkeállománnyal, valamint infrastruktúrával (Rechnitzer 1987).

A nagyvárosok meghatározása a népességszám alapján történhet. Általánosan elfogadott értelmezés, hogy a 100 ezer fő az a határ, amely körül és felett a korábban jelzett funkciók, népességkoncentrációk képesek egymásra épülni, kölcsönös hatásmechanizmusokat létrehozni, szinergiákat megindítani. A szinergiák újabb és újabb tevékenységek működésének a feltételeit teremthetik meg, azaz további, eddig ott nem meglévő folyamatokat, ehhez kapcsolódó intézményeket és piaci-fogyasztási tereket alakítanak ki. A szerepkörök s azokat

megtestesítő intézmények egymásra hatása térben is szétterjed, ami más és más méretű és kiterjedésű vonzaskörzeteket formál. A városi funkciók tehát térformáló erővel rendelkeznek, s minél nagyobb egy központ, annál több és térben kiterjedtebb befolyással rendelkezik. Ezeknek a dimenziói befoghatják az adott ország egy részét, de kiterjedhetnek az országhatáron túlra is.

Kelet-Közép-Európa országaiban a fővárosok eltérő nagyságban koncentrálnak a népességet, de a tíz legnagyobb város közel egyformán a lakosság 10 és 20% közötti részét tömöríti – vagyis a nagyvárosok eloszlása arányosnak tekinthető (1. táblázat).

Az európai városfejlődés tanulmányozása során a nagyváros-hálózatok tipizálását is elvégezték (az Európai Unió különböző városkategorizálási rendszereire nem érünk ki tanulmányunkban). A kutatások alapján a nagyvárostérségek (MEGA: Metropolitan European Growth Area) négy kategóriába sorolhatók (1. ábra). Az első a globális csomópontok (MEGA1), a második az „Európa motorjai” (MEGA2), a harmadik az erős és többfunkciós metropoliszok (MEGA3), negyedik a potenciális-gyenge nagyvárosok (MEGA4). A besorolás a versenyképesség fokozatain alapul: a versenyképességet megtestesítő intézmények, szervezetek globális, kontinentális vagy makroregionális (több országra kiterjedő) jelentőségűek, de figyelembe vették a nagyvárosok erőforrásokkal való ellátottságát (kiemelten a humán tőkét és intézményi szintjeit), a térbeli kapcsolatok sűrűségét, valamint a földrajzi helyzetet is. A MEGA-városokhoz sorolódnak a fővárosok és azon nagyvárosok, makroregionális központok, amelyek az európai térben, makroregionális dimenzióban befolyást gyakorolnak (Egri 2014; Faragó 2014; Rechnitzer 2007).

E szintek alatt jelennek meg azon kisebb nagyvárosok¹, amelyek már nemzeti jelentőséggel bírnak² (Faragó 2007; Lux 2012). Nyugat-Európában e központokban olyan funkciók koncentrálnak, amelyek befolyása átnyúlhat országhatáron túlra (pl. interregionális hálózatok csomópontjai, nemzetközi intézmények befogadói, így kapcsolataik két vagy több országra terjednek ki

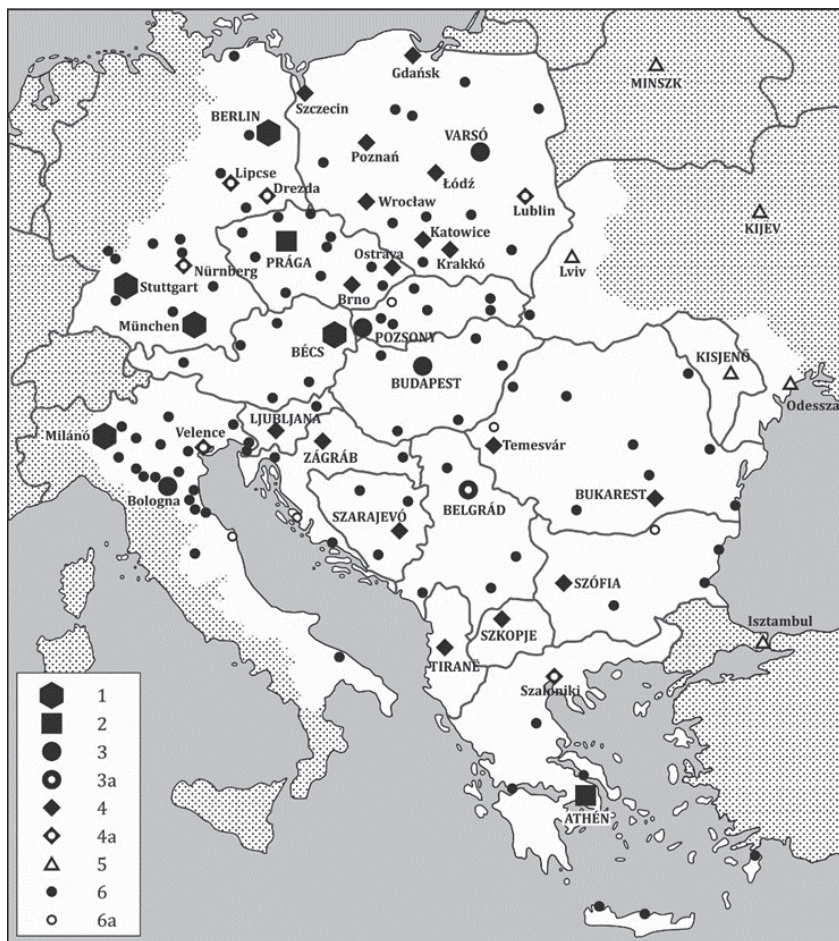
1. táblázat: Városi koncentráció Kelet-Közép-Európa néhány országában
Urban concentration in some countries of Central and Eastern Europe

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

Forrás: MTA RKK, VÁTI (2008, 15.).

1. ábra: Nemzeti és nemzetközi jelentőségű funkcionális városi központok Kelet-Közép-Európában (2006)

Functional urban centers of national / international importance in East Central Europe (2006)



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

Forrás: Ricz, Salamin (2010, 43.) alapján saját szerkesztés.

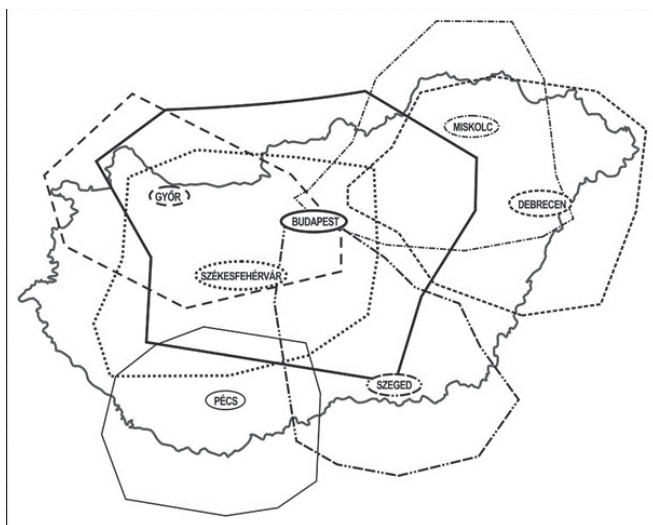
stb.), esetleg rendelkeznek speciális gazdasági szerepekkel (pl. nagyvállalatok telephelyei, egyetemi vagy kutatás-fejlesztési központok), olyan vállalkozásokkal, amelyek piaci kapcsolatai régióikon és országhatárokon átterjednek, esetenként több nagyvárost kötnek össze, valamilyen informális vagy formális hálózatba (pl. beszállítók) rendezve. E szint alatt helyezkednek el a regionális jelentőségű (nagy)városok, amelyek valamilyen elv alapján jól körülhatárolható formális (intézményi) és informális térségalkító szereppel rendelkeznek. (A hazai szakirodalom regionális központokat és hiányos szerepkörű regionális

központokat különböztet meg – Csomós 2009.) Hazánkban nagyvárosnak a 50 ezernél népesebb városokat³ tekintjük, regionális központnak, regionális szintű nagyvárosnak a 100 ezer főnél népesebb településeket.

A nagyvárosok funkcióikat különböző nagyságú terekben fejtik ki, így létrejönnek eltérő nagyságú, a centrumot körbeölelő – az adott funkció alapján összetartozó, valamilyen elv alapján lehatárolható, jellemezhető – vonzáskörzetek. A vonzáskörzetek – a funkciók sokasága következtében – más és más területeket fednek le, időben is változnak, hiszen a piaci szereplők száma, nagysága, gazdaságszervező tevékenysége folyamatosan alakul. A vonzásterületek nagyságát, térbeli kiterjedését befolyásolja a nagyvárosok sűrűsége, azok egymással való kapcsolata vagy a közöttük lévő funkciómegosztás.

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

2. ábra: A magyar nagyvárosok 1,5 órás elérhetősége
The 1.5-hour accessibility of major Hungarian cities



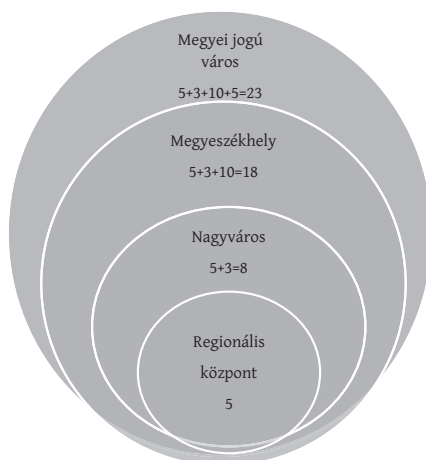
Forrás: MTA RKK, VÁTI (2008, 22.).

A regionális központokat az országos terület- és más fejlesztéspolitikai dokumentumok határozzák meg. Nem mindig a legnépesebb, a legtöbb szerepkörrel és intézménnyel rendelkező város nyeri el ezt a címet, a döntés több szempontból – történelmi adottságok, elhelyezkedés, politikai-hatalmi szempontok – determinált. Az adott területi szint (tartomány, régió, megye) székelye igazgatási, irányítási szerepköröket és intézményeket fogad be, azok központjával szolgál. A piaci szereplők érdekeik és értékeik szerint elfogadják ezt a regionális központot, vagy saját működésüknek azt a települést választják, ahol a legkedvezőbb feltételekre találnak. Minél erősebb a gazdasági aktorok függése a politikai rendszertől, annak intézményeitől, annál határozottabb a gazdasági egységek orientációja a kijelölt regionális központhoz, míg ennek ellenkezője esetében az igazgatási, irányítási intézmények települési elkülönülése figyelhető meg az adminisztratív központtól, s egy-egy régióban funkciómegosztással kettős vagy többes centrumok is kialakulhatnak.

A térségszervező szereppel rendelkező nagyvárosok következő szintje a funkcionális várostérség (FVT, FUA).⁴ Ezek a nagyváros és környezete térbeli együttműködésének olyan szervezett, intézményesített formációját jelentik, amikor a nagyváros közvetlen hatásterületén lévő települések a centrummal együttműködésre lépnek, amellyel a közös működés, tervezés és fejlesztés feltételeit meg tudják teremteni. Megkülönböztethetünk hierarchizált nagyvárosi agglomerációt, ahol a központi város felé irányulnak a kapcsolatok, a belső együttműködések minimálisak, valamint horizontális nagyvárosi régiót, ahol az alközpontok és a vonzott települések egymással is érintkeznek (Enyedi 2012). A hálózati rendszerek (közlekedés, térségi hatású intézmények, tervezés, fejlesztés, közigazgatás) összekapcsolódnak, ezzel erőforrásokat takarítanak meg, egyben új térszervezési, irányítási, kormányzási megoldásokat alakíthatnak ki (Fragó 2008; Somlyódy Péter 2008, 2014). A nagyvárosok ezeknek az újszerű kapcsolatoknak a kezdeményezői és hasznélvezői. A magyar területi szerkezeten belül a városhálózat szervezőközpontjait a 3. ábrán modellezzük.

A városhálózat magját a regionális központok alkotják, a szakmai közmegegyezés szerint öt központ (Debrecen, Győr, Pécs, Miskolc, Szeged) rendelkezik jelentős népesség- és gazdasági koncentrációval, nagytérségi (több megyére és esetenként az országhatáron túlra is kiterjedő) intézményi körrel, egyben megyeszékhelyként funkcionálnak s ehhez megyei joggal rendelkeznek. A hagyományokból következő héját a regionális szerepkörökkel nem vagy mérsékelten rendelkező, de népességszámban és funkciókban is kiemelkedő további nagyvárosok alkotják (Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár), amelyek szintén megyeszékhelyek és megyei joggal rendelkeznek. A harmadik héját a megyeszékhelyvárosok adják (további 10+1, ahol a tanulmányban nem vizsgált Budapest főváros és megyeszékhely is egyben). Ezek a központok rendelkeznek olyan szerepkörökkel, népesség- és gazdasági koncentrációval, amelyek hatása megyét vagy annál nagyobb területet fog át, középszintű igazgatási feladatokat látnak el s ehhez megyei joggal rendelkeznek. A szervezőközpontokhoz tartoz-

3. ábra: A magyar városhálózat szervezőközpontjainak modellje
Organizing centers of the Hungarian urban network



nak a megyei jogú városok (további öt város). Esetükben bizonyos városi funkciók térségi befolyással bírnak vagy speciális szerepköröket jelentenek, nem alárendeltek a közigazgatás területi egységének (megye), ám nem rendelkeznek olyan intézményekkel, amelyek a középszinten képesek lennének valamilyen közfeladatot ellátni.

A városhálózat héjszerkezete nem lezárt, nem tartósan megkötött formáció. A városok elmozdulhatnak vagy elmozdíthatók az egyes héjak között. Szerepeket, intézményeket szerezhetnek és veszíthetnek el, népességük nőhet és csökkenhet, térbeli hatásaik bővíthetnek és szűkülhetnek; állandó mozgás s ezzel együtt állandó fejlődés jellemzi a városhálózat rendszerét.

Nagyvárosi pályáívek a fejlesztési koncepciókban és a valóságban (1990–2016)

A városhálózat új csomópontjai, válságkezelés (1990–1996)

A rendszerváltozás után az elsők között történt meg a közigazgatási rendszer átalakítása (1990. évi LXV. tv., az első önkormányzati törvény). Ennek fontos elemeként visszaállították a megyei jogú város intézményét: az 50 ezer főnél nagyobb települések nyertek jogot erre a megnevezésre és funkcióra. E városok kikerültek a megyei önkormányzatok hatásköréből, azokkal lényegében egyenrangú szerepet, önálló szerepköröket s ehhez gazdálkodási jogokat is kaptak. A korábbi megyei városok (Debrecen, Győr, Kecskemét, Nyíregyháza, Miskolc,

Pécs, Szeged, Székesfehérvár), mellett a megyeszékhelyek (Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Salgótarján, Szolnok, Szombathely, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg) nyerték el a megyei jogú város címet, több megyében másodlagos központok is ilyen önállóságot szereztek (Sopron, Nagykanizsa, Dunaújváros, Hódmezővásárhely), s ezzel megeremtették a későbbiekben egyre határozottabban érvényesülő városok közötti versenyt. A törvény 1994-es módosításával eltörölték az 50 ezer fős lakossági korlátot, s az önálló kezdeményezéssel indított megyei várossá válást támogatták (Szekszárd azonnal a lehetőséggel, majd 2006-ban a budapesti agglomeráció legnagyobb települése, Érd is sikerrel pályázott), így napjainkra 23 település rendelkezik a megyei jogú város státuszával.

A jogosítványok nem bővebbek esetükben, mint egy átlagos városnál, viszont a megyéktől mint önkormányzatoktól függetlenül, azokkal megegyező rangban működhetnek. A megyei jogú városok között nagy különbségek vannak mind a városok funkcióiban, mind azok intézményi felszereltségében, nem beszélve gazdasági bázisaikról, amelyek a rendszerváltozást követő években folyamatosan mozgásban voltak.

A magyar gazdaság leépülése a nyolcvanas évek elejétől folyamatosan zajlott, miközben lassan formálódtak a piacgazdaság elemei (önálló vállalkozások, állami vállalatok átalakulása, többszintű bankrendszer, kereskedelmi jogok biztosítása, a külföldi működő tőke megjelenése stb.). Ezek más és más formában és mértékben érintették a különböző gazdasági szereplőket, s ezzel együtt az azokat befogadó központokat. Azokban az ágazatokban, ahol a nemzetközi gazdasági kapcsolatok sokszínűek voltak, a piaci átállással a tulajdonosi átszervezés (privatizáció) is gyorsabban megvalósult. Viszont a keleti piacokkal kapcsolatban lévő vagy a belföldi termelésre szakosodott egységeknél ezek az átalakulások és alkalmazkodások csak nehezen és lassan, vagy egyáltalán nem történtek meg.

Mindez tükröződött a területi szerkezetben is. Azon centrumokban, gazdasági központokban, ahol a piacképesebb vállalkozások koncentráálódtak, az átmenet gyorsabban, kisebb zökkenőkkel történt. Azokban az ipari központokban, ahol a tradicionális iparágak (bányászat, kohászat, vegyipar) tömörültek, az ágazati válság területi válsággá szélesedett. Ennek következtében növekvő munkanélküliséggel, a településfunkciók szervezésének és fenntartásának problémáival kellett számolni.

További jellegzetessége az átmenet időszakának, hogy a külföldi befektetők az ország nyugati részeiben lévő városokba, megyeszékhelyekre, nagyobb ipari központokba lévő vállalatokba kívántak befektetni. Ennek oka azok jobb elérhetősége, a felkészültebb munkaerő jelenléte, valamint a kedvezőbbnek tűnő, gyorsabban kiépíthető gazdasági-üzleti infrastruktúra (telephelyek, szolgáltatói vállalkozások) voltak. Az újonnan felálló demokratikus kormányzat ezt a jelenséget helyesen ismerte fel, hiszen – lehetőségeihez mérten – gazdaságfejlesztési támogatásokat biztosított e nyugati országgrészben lévő nagyvárosok, ipari központok gazdasági szerkezetének megújításához vagy az azt szolgáló infrastruktúra kiépítéséhez.

4. ábra: A köztársasági megbízotti régiók (1990–1994)
The operating area of trustees of the republic (1990–1994)



Jelmagyarázat: 1 - Országhatár; 2 - Köztársasági megbízotti régió határa; 3 - Megyehatár; 4 - Köztársasági megbízotti székhely; 5 - Megyeszékhely; 6 - Megyei jogú város.
Forrás: Hajdú (2001, 247).

A közigazgatási rendszer átalakításának egyik következménye lett, hogy az önkormányzó megyéktől elkerültek azok a funkciók, amelyek az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletét látták el. Létrejöttek a köztársasági megbízottak hivatalai (4. ábra), illetve a minisztériumok dekoncentrált területi szerveinek – többségében megyei szintű – hálózatai (1990–1994).

A regionális szervezetszerű köztársasági megbízottak közül néhányan – az önkormányzatok törvényességi felügyelete mellett – a regionális szinten tényleges kialakítását szorgalmazták, többségük azonban szigorúan ragaszkodott hivatali feladataihoz. Eközben rossz kapcsolatot alakítottak ki a megyékkel és a nagyvárosokkal, hiszen felettes, ellenőrző hatóságként működtek. Nagy vitákat váltott ki a megyék és megyeszékhelyek, megyei jogú városok közötti vagyoni és intézménymegosztás, s azok működésének finanszírozása. A konfliktusok természetesen voltak, s mivel az önkormányzati rendszer ekkor formálódott, a szereplők nem tudták, hogy mi tekinthető elfogadott magatartásnak. A lassan elfogadott törvények számos hiányt, kiskaput, értelmezési problémát tartalmaztak. Mindemellett az önkormányzatokat áthatotta az autonómia illúziója, illetve az abból való fokozatos kiábrándulás, hiszen feladataik egyre nőttek, ám a központi támogatások mindezt nem követték. A lakossági nyomás fokozódott, közben a térségi együttműködések elmaradtak, lazult a kapcsolat a város és vidéke között, de az önkormányzati egységek (települések) között is.

1994-ben az új kormány megszüntette a kvázi regionális szintű igazgatási-törvényességi felügyeleti modellt és megerősítette a megyét. Utóbbi azonban

csak az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének megyei szintre helyezését jelentette. Bevezették a közvetlen megyei szintű választás intézményét, amellyel elindult a megyei önkormányzat átpolitizálódása. A megyei jogú városok a megyéből mint középszintből ismét kimaradtak, így a tartós ellenállás változatlanul fennállt a megye és a megyei jogú városok között. A megyei önkormányzat továbbra is intézményfenntartó funkciókat látott el, és bár valamelyest nőttek a működéséhez szükséges források, ezek még mindig nem voltak elégségesek a megyei szintű átfogó területfejlesztéshez.

A területfejlesztési törvény, intézményesülés, felkészülés (1996–2004)

Az 1996. évi XXI. törvény tette le az új magyar területi politika alapjait, s ezzel megkezdődött az átmenet második szakasza. A törvény meghatározta a területfejlesztés célját, miszerint az ország mindegyik térségében biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és a vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlődését, a térségi identitás megtartását és erősítését. Felállították a területfejlesztés egységes intézményrendszerét. Országos, regionális, megyei és kistérségi szinten definiálták a feladatokat, kijelölték a területfejlesztés döntéshozó szerveit, megnevezték a döntésekben részt vevő szereplőket (országgyűlés, kormány, megyei területfejlesztési tanács, kistérségek, önkormányzatok, gazdasági szféra, munkavállalói képviselő). A területfejlesztés eszközeit (területfejlesztési alap, majd céllelőirányzat 1996–1999, vidékfejlesztési céllelőirányzat 1999–2002), sőt annak forrásait is meghatározták, később külön jogszabály intézkedett a területegységek közötti elosztás elveiről.

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

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

A területfejlesztés szereplőinek együttműködésében zavarok mutatkoztak, mivel nem volt átgondolt a tényleges döntéshozók körének kiválasztása (a megyei jogú városok képviselője nem volt megoldott, a kistérségek magas arányt képviseltek), a kezdeti működést finanszírozó nehézségek feszültségeket teremtettek, de szakemberhiány is jelentkezett.

A területfejlesztési törvényt 1999 októberében újtották meg (1999. évi XCII. törvény). A módosítás célja egyrészt a regionális szint erősítése (a korábbi regionális kezdeményezéseket a módosítás megerősítette, így hét tervezési-statisztikai régiót határolt le), másrészt a törvényességi ellenőrzés érvényesítése és a megváltozott politikai értékrend alapján átalakította a területfejlesztés szereplőinek képviselőit az intézményrendszerben. A módosítás legtöbb vitát kiváltott pontjai a partnerségről szólnak. Az elfogadott módosítás visszaszorította a gazdasági kamarák és a munkavállalói érdekképviselői szervezetek szerepét a megyei és regionális fejlesztési tanácsokban, hiszen azok ettől kezdve csak tanácskozási joggal rendelkezhetnek. Nőtt viszont a kormányzati képviselő, illetve egyes dekoncentrált szervek teljes jogú tagsága révén, valamint a megyei jogú városok helyzete is kedvezően rendeződött. Ugyanakkor a minisztériális képviselő gyakorlati elosztása pártpolitikai elvek szerint történt (a pártok helyi, térségi képviselőket delegáltak a minisztériumok helyén), és nem jött létre közvetlen kapcsolat a főhatóságokkal.

Szintén erre az időszakra esik, hogy újraszerveződtek az OTK 1998-as területi lehatárolása alapján a regionális fejlesztési tanácsok (RFT), a korábban elfogadott fejlesztési stratégia szerint elkezdődött a regionális szintű programok kidolgozása. A regionális fejlesztési tanácsok operatív szerveként működő regionális fejlesztési ügynökségekben (RFÜ) szakemberek foglalkoztak a fejlesztések programozásával és megvalósításával (létszámuk ebben az időszakban 5–22 fő között változott régióként). Vitákat generált, hogy hol vannak a tervezési-gazdasági régiók központjai. Az RFT és azt működtetni hivatott RFÜ székhelye nem minden esetben egyezett meg (Nyugat-Dunántúlon Győr, illetve Sopron), a megyei jogú városok között harc indult meg a székhelyek megszerzéséért, mondván, ahol ezek a regionális intézmények vannak, ott található a tervezési-gazdasági – majd a talán egyszer létrejövő politikai – régió központja. A hét régióban más és más szervezeti megoldásokat követtek a regionális fejlesztési intézmények telepítésében.

A megyei jogú városok kiépítették saját tervező apparátusukat, megkezdtek a felkészülést az európai uniós csatlakozásra. A regionális fejlesztési tervek kidolgozásában ugyan a városoknak joga volt részt venni, azonban az együttműködési formák változatosak voltak. Voltak megyeszékhelyek, ahol a regionális szint és a megyei város fejlesztői (tervezői) között érdemleges személyi kapcsolatok voltak, így a nagyváros érdekei megjelentek a tervekben, de találhatunk ellenpéldát is. A regionális szint és a megyei jogú város egyeztető fórumait a törvény előírta, de ezek erősen formálisak, nem pedig tartalmiak voltak.

**Uniói források, új tervezési időszak, regionalizációs kezdeményezések,
tervezési aktivitás (2004–2010)**

Az Európai Unió ösztönzésére Magyarország az I. Nemzeti fejlesztési tervben (NFT) (2004–2006) egyetlen regionális fejlesztési operatív programot készített. A program kialakításakor a területi politika kormányzati szervei, de maguk a régiók is gyenge, mondhatni tehetetlen érdekérvényesítők voltak. Az I. NFT öt operatív programja közül a regionális program maradékelv alapján épült fel; céljai között a turizmus (121 nyertes projekt), az útfelújítás (77 nyertes projekt), az óvodák és iskolák fejlesztése (120 nyertes projekt), valamint a képzés és foglalkoztatás (112 nyertes projekt) szerepeltek. 2004–2006 között 107,14 milliárd forintos keretösszeg állt a ROP rendelkezésére. 2006. június 19-ig 2233 pályázat érkezett be, amelyek közül 521 volt sikeres, összesen 106,37 milliárd forintos támogatást elnyerve.

Az Országgyűlés 2005-ben elfogadta az új Országos területfejlesztési koncepciót (OTK) (97/2005. (XII.25.) országgyűlési határozat). A 2005-ös OTK korszerű, az európai területi politika új irányait híven tükröző, egyben a magyar és közép-európai területi folyamatokat pontosan regisztráló, hosszú távra eligazítást nyújtó dokumentum volt. Az OTK hosszú távú stratégiai célokat határozott meg; témánk szempontjából az alábbiak emelhetők ki:

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

A jövőkép és az átfogó célok megvalósítása érdekében középtávon, 2013-ig a témánk szempontjából meghatározó területi célok a következők:

- versenyképes budapesti metropolisz megteremtése;
- a régiókat dinamizáló versenyképességi pólusok megerősítése, a város-hálózat kapcsolatrendszerének fejlesztése.

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

Látható a táblázatból, hogy a megyei jogú városok közül a megyeszékhelyek harcoltak az egyes államigazgatási szervek regionális központjainak megszerzéséért. A különféle érdekek alapján történő lobbizás nem teremtett egységes és hatékony szervezetrendszert, párhuzamosságok jöttek létre és ezzel a költségha-

2. táblázat: Regionalizált államigazgatási dekoncentrált szervek területi illetékessége és regionális központjai (2007. január 1-től)

*Territorial jurisdiction and regional centres of regionalized public administration bodies
(from 1 January 2007)*

Megnevezés	Nyugat- Dunántúl	Közép- Dunántúl	Dél- Dunántúl	Közép- Magyar- ország	Dél-Alföld	Észak- Alföld	Észak- Magyar- ország
APEH Regionális Igazgatóság	Győr	Székes- fehérvár	Pécs	Buda- pest	Szeged	Nyíregy- háza	Miskolc
Magyar Államkincstár Regio- nális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Buda- pest	Kecskemét	Szolnok	Salgótarján
Állami Foglalkoztatási Szol- gálat Regionális Munkaügyi Központ	Szombathely	Székes- fehérvár	Pécs	Buda- pest	Békés- csaba	Nyíregy- háza	Miskolc
KSH Regionális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Buda- pest	Szeged	Debrecen	Miskolc
Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Főfelügyelőség	Szombathely	Veszprém	Pécs	Buda- pest	Kecskemét	Debrecen	Miskolc
Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Regionális Igaz- gatóság	Zala- egerszeg	Tatabánya	Szekszárd	Buda- pest	Szeged	Debrecen	Salgótarján
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regio- nális Intézet	Győr	Veszprém	Kaposvár	Buda- pest	Békés- csaba	Szolnok	Eger
Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóság	Győr	Tatabánya	Szekszárd	Buda- pest	Kecskemét	Nyíregy- háza	Eger

Forrás: Rechnitzer, Smahó (2011, 411.).

tékonyaság alapvető elve is sérült. Nem segítette az osztozkodáson alapuló kvázi funkciótelepítés a nagyvárosok regionális szerepköreinek érdemi alakulását. Ezek az intézmények 2012-ben megszűntek és megyei szinten működtek tovább.

A nagyvárosi funkciók kiszélesítésére irányuló másik kísérlet a „pólusprogram”⁵ (2005–2007) néven vált ismertté. Az OTK nevesítette a fejlesztési pólusokat (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, valamint Székesfehérvár és Veszprém mint társópólus). Az európai fejlesztési irányelvekben az évtized elején nagy hangsúlyt kapott a tudásalapú társadalom a fenntartható gazdasági növekedésben, a területi kiegyenlítésben (Lengyel 2007). Ez ösztönözte a kormányzatot, hogy magyar fejlesztési/versenyképességi pólusprogramot dolgozzon ki. A pólus

- régióalakító tényezőkkel, intézményekkel rendelkezik, kapcsolatai a határon túlra is elérnek,
- tudásintenzív gazdasági bázissal, magas kutatási-fejlesztési-innovációs potenciállal, többfunkciós egyetemi oktatási-kutatási bázissal rendelkezik,
- a városfejlődés hatása körülötte széles körben érvényesül,

- határozott és kiformalódott településagglomerációval rendelkezik,
- a centrum meghatározó súlyú térségének gazdasági, társadalmi, intézményi folyamataiban,
- minőségi és széles skálájú üzleti, gazdasági és kulturális szolgáltatásokat képes nyújtani a térségének.

A tervezők a fejlesztések irányait nagy ívű tudományos kapacitások kiépítésében képzelték el, egyben a nagyvárosok kívánatos városfejlesztési irányait is meghatározták. A póluskonceptiók célterületei a következők voltak: Debrecenben a „tudás iparosítását” célozták meg a gyógyszeriparra és az agrárinnovációra építve; Győrben autopoliszt jelenítették meg autóiipari, gépgyártási és megújulóenergia-kutatásokkal; Miskolcon technopoliszt vizionáltak, amelyben a nanotechnológia, a vegyipar, a mechatronika és a megújuló, valamint alternatív energiák kutatása kapott volna helyet; Péccsett az „életminőség pólusát” határozták meg az egészségiparra, a kulturális iparra, a környezeti iparra, illetve az ezekhez kapcsolódó kutatásokra építve; Szegeden biopoliszt képzelték el, amelyben az egészség- és a környezetipar, valamint az agrárgazdaság biotechnológiai kutatásai koncentrálnának, s végül a Veszprém-Székesfehérvár városok közötti területen a mechatronikai, a logisztikai és a környezetipari kutatási bázisok lehetséges fejlesztési irányait határozták meg (Doktor 2010). Mindegyik potenciális központ elkészítette pólusprogramját, amely alapot adott a kutatási-fejlesztési erőforrások számbavételére, de a későbbiekben a megyei jogú városok integrált városfejlesztési stratégiáinak kidolgozásához is, hiszen az elképzelések számos eleme később visszaköszönt az adott nagyvárosok városfejlesztési vagy felsőoktatási megújítási koncepcióiban. A lendülettel indult pólusprogram csendesen regionális, nagyvárosi innovatív klaszterfejlesztésbe torkollott, majd elhalt. Ilyen nagy léptékű városrendszer-fejlesztésre sem a nagyvárosok önkormányzatai, sem azok tudásintézményei (egyetemek, kutatóintézetek, azok menedzsmentje), sem a magyar terület- és településfejlesztés intézményrendszere, sem pedig a közvélemény nem volt felkészülve, és a szükséges pénzügyi források sem álltak rendelkezésre.

Mindeközben (2007–2008) a megyei jogú városokban integrált városfejlesztési stratégiák készültek a 2007–2013 közötti európai uniós források és az azokhoz kapcsolódó nemzeti források igénybevételére. Ezek a fejlesztési koncepciók meghatározott rendszerben készültek, előírásait a központi tervezési hatóságok adták meg, de a városok mozgásteret elég széles volt. Számos városban az európai uniós források önkormányzati szintű fogadásának feltételeit alaposan és igényesen kidolgozták, sikerült olyan fejlesztéseket generálni s ezekhez saját erőt is biztosítani, amelyek a városi világban a minőségi terek, körülmények kialakítását segítették. A megvalósult fejlesztések (3. táblázat) további beruházásokat és intézményi megújításokat generáltak (városi terek korszerűsítése, a felsőoktatás intézményi környezetének alakítása, a gazdaság fogadóképességének jobbítása, lakótelepi épületek energiaterhelésének csökkentése stb.).

3. táblázat: Lehívott európai uniós források a 2007–2013-as időszakban a regionális központokban és Észak-Dunántúl megyei jogú városaiban

Absorbed European Union funds between 2007–2013 in regional centers and cities with county rights of Northern Transdanubia

Város	Támogatott projektek száma (db)	Megítélt támoga- tás összege (milliárd Ft)	Leszerződött összeg (milliárd Ft)	Kifizetett összeg (milliárd Ft)	Megvalósított projektek száma (db)
Debrecen	3016	245,15	236,87	196,09	2609
Győr	1811	126,40	121,00	105,75	1623
Miskolc	2037	206,76	202,69	170,17	1741
Pécs	2106	184,94	175,78	154,44	1813
Szeged	2735	312,37	285,3	262,15	2444
Kecskemét	1610	117,94	117,38	86,02	1465
Nyíregyháza	1977	186,73	171,43	162,89	1787
Székesfehérvár	1429	98,98	97,17	77,60	1267
Sopron	576	98,03	96,64	90,21	521
Zalaegerszeg	869	46,51	43,95	33,81	792
Szombathely	1104	69,02	68,83	55,61	990
Tatabánya	568	67,30	65,65	47,44	517
Veszprém	965	80,90	78,26	65,73	874
Nagykanizsa	539	37,98	37,68	30,76	477

Forrás: <http://terkepter.palyazat.gov.hu/> (Letöltés: 2014. február 15.)

Új területi politika felé

Az európai uniós programozási ciklusok (pl. 2007–2013) és a kormányzati ciklusok (pl. 2010–2014) nem esnek egybe, így a nagyobb időtávú fejlesztések megvalósítása átnyúlik a kormányzati ciklusokon. Ennek következménye, hogy egy korábbi szemléletben elfogadott fejlesztési szisztéma megvalósítását csak számos rendszeralakító korrekcióval lehet a regnáló hatalom elképzeléseinek megfelelően alakítani.

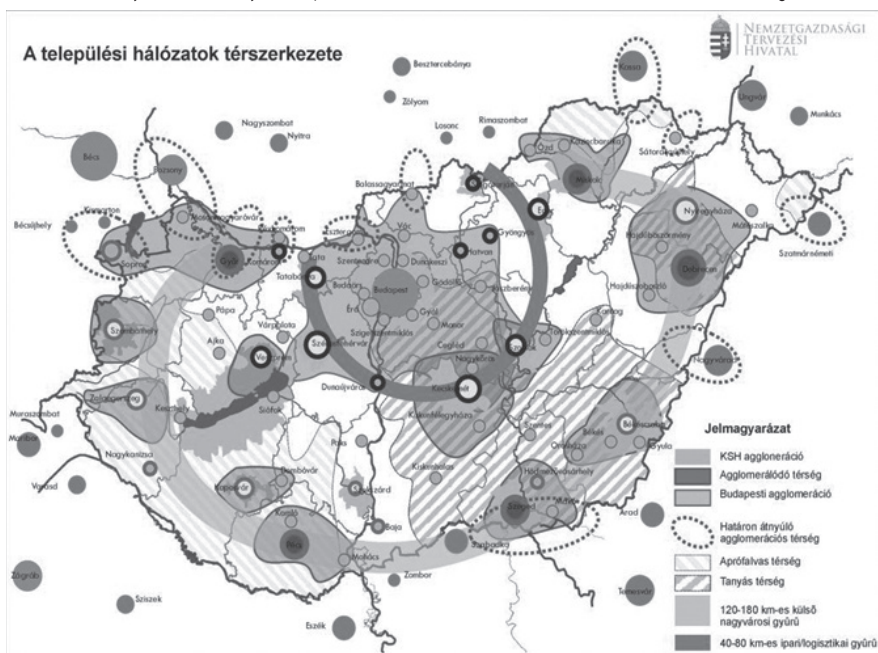
2010-től a szakmai vitákban az új területi politika alapjainak kialakítását sürgettek bizonyos körök, talán ezek hatására jött létre a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH) (2012–2014), amely kidolgozta a 2014–2020 közötti időszak nemzeti fejlesztési tervét.⁶

Az NTH mint központi intézmény mellett ebben az időszakban több olyan törvény született, amely a korrekciót kívánta – jól-rosszul – szolgálni. A megyei önkormányzatokhoz kerültek a területfejlesztési és -rendezési feladatok (2011. évi CXCVIII. törvény), a területfejlesztési törvény módosításával (2013. évi CCXVI. törvény) átalakították a korábbi intézményrendszert, így a korábban jól működő, nagy tapasztalatokkal rendelkező regionális fejlesztési ügynökségeket megszüntették (Józsa 2016).

Témánk szempontjából fontos továbbá az 1/2014 (I. 3.) országgyűlési határozatban foglalt Nemzeti fejlesztés 2030 – Országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció (OFTK 2014), amely 2030-ig jelölte ki a fejlesztés irányait, köztük a vizsgált nagyvárosi kört és a megyei városokat érintő tényezőrendszer. A koncepció általános elvei ismertek, így az értékteremtő, foglalkoztatást biztosító gazdasági fejlődés, a népesedési fordulat, az egészséges és megújuló társadalom, természeti erőforrásaink fenntartható használata, értékeink megőrzése és környezetünk védelme, valamint a térségi potenciálokra alapozott, fenntartható térszerkezet. Ezen utóbbi pontban jelenik meg a településhálózat szerkezetének kívánatos modellje (5. ábra).

A koncepció a városrendszer két nagy egységre bontja. Beszél a külső nagyvárosi gyűrűről, amelyben a regionális központok (a több megyére kiterjedő funkciót képviselő nagyvárosok), így Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged mint potenciálisan nemzetközi jelentőségű nagyvárosok a teret (régiót) formáló fókuszpontok. A főváros ellenpontosítása árnyalt és értelmezhető dimenziókban érvényesül: e nagyvárosok „magas szintű feladatokat lássanak el a szolgáltatások, a kultúra, oktatás, közigazgatás terén” (OFTK 2014, 184.), továbbá „a kutatási-fejlesztési funkciók és a terükben a gazdasági szférával való együttműködés, valamint a kulturális és ehhez kapcsolódó kulturális és kreatív

5. ábra: A településhálózat lehetséges iránya, a belső és a külső városgyűrű
The possible development of the settlement network, the inner and the outer urban ring



Forrás: OFTK 2014, 187.

ipari teljesítmény esetében fokozható e helyszínek teljesítménye” (OFTK 2014, 184.).⁷ A másik újdonság az a cél, hogy e nagyvárosok országhatáron túlra is kiterjedő települési agglomerációs folyamatainak támogatásával az ország kapacitásgeinek centrumává váljanak, ami részben magyarulakta területekre irányul, részben pedig az újszerű nagytérségi (az európai térszerkezethez kapcsolódó) gazdasági, társadalmi és kulturális hálózatokra. A harmadik összefüggés, hogy a külső gyűrű nagyvárosaihoz kapcsolódnak a köztes terek megyeszékhelyei, amelyek ugyan nem rendelkeznek több megyére kiterjedő funkciókkal, de térszervező intézményeket koncentrálnak, s esetenként „markáns” gazdasági és innovációs potenciálokat koncentrálnak. Nem beszélve – s ezt a koncepció nem említi – arról, hogy számos funkciójukkal, azok intézményeivel kiegészítik a nagyvárosok szerepköreit (pl. gazdasági egységek beszállítói hálózata, üzleti-pénzügyi szolgáltatások központjai, egészségügyi, oktatási, esetenként kulturális együttműködések).

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

A két gyűrű fejlesztési irányait is meghatározta a dokumentum. A külső gyűrűben a cél inkább a nemzetközi nagyvárosi hálózatba való bekapcsolódás, a kutatás-fejlesztés, az innováció és a gazdasági potenciál alakításával (egyértelműen visszaköszönnek a pólusprogramban megfogalmazottak), míg a belső gyűrűben a kapcsolatrendszer fejlesztése vagy éppen a főváros tehermentesítése (gazdasági egységek fogadása, elkerülő és összekötő közlekedési hálózatok), a meglévő potenciálok (gazdaság, oktatás, kutatás-fejlesztés) megújításával, bővítésével.

A megyei jogú városok 2014 folyamán elkészítették integrált településfejlesztési stratégiájukat (ITS), amelyet a 314/2012. (XI.8.) kormányrendelet szabályoz. A stratégia meghatározza a középtávú fejlesztési célokat, a megvalósítás szükséges beavatkozásait, az antiszegregációs programot, rendszerezi a stratégia külső és belső összefüggéseit, továbbá regisztrálja a megvalósítás eszközeit és azok nyomon követését.

A megyei jogú városi ITS-ek és az arra épülő integrált területi programok (ITP) jelentették az alapját 2015 márciusában meghirdetett Modern városok programnak (MVP), amelynek keretében 23 megyei jogú várossal a kormányzat fejlesztési megállapodást kötött. A tervezett beruházási összeget 3400 milliárd Ft-ban határozták meg. A forrásokat a 2014–2020 közötti európai uniós támoga-

tási rendszer Terület- és településfejlesztési operatív program (TOP), az Integrált közlekedésfejlesztési operatív program (IKOP), valamint nemzeti alapok (2017-ben 152 milliárd Ft, 2018-ban 150 milliárd Ft) biztosítják, de a fejlesztések vélhetően a városok saját bevételein is alapulnak, továbbá a magánszféra által megvalósított fejlesztéseket is beszámították (Fekete 2017). A Területi operatív program (TOP) 6. prioritása nyújtja a megyei jogú városok fejlesztéséhez szükséges induló támogatásokat, azok nagyságát (1562/2015. (VIII. 12.) kormányrendelet, 1562/2016. (X. 13.) kormányrendelet) és fajlagos értékeit a 4. táblázat tartalmazza.

A táblázatból kitűnik, hogy a regionális központok a források 39,3%-át, a nagyvárosokkal együtt a 56,1%-át kapják. A többi megyei jogú város 43,9%-ot

4. táblázat: A megyei jogú városok tervezett támogatása a Terület- és településfejlesztési operatív programból (2014–2020)

Planned support of cities with county rights within the Territorial and Settlement Development Operational Programme (2014–2020)

Város	Megítélt támogatás (milliárd Ft)	Egy lakosra jutó támogatás (ezer Ft)
Debrecen	43,32	215
Győr	21,60	167
Miskolc	35,26	224
Pécs	32,74	203
Szeged	33,87	210
Kecskemét	23,11	208
Nyíregyháza	29,63	251
Székesfehérvár	18,56	190
Békéscsaba	14,93	250
Dunaújváros	9,58	215
Eger	13,45	250
Hódmezővásárhely	9,84	224
Kaposvár	14,75	236
Nagykanizsa	7,94	168
Salgótarján	9,20	266
Sopron	15,07	241
Szekszárd	11,86	365
Szolnok	15,19	212
Szombathely	17,23	221
Tatabánya	17,60	267
Veszprém	13,28	222
Zalaegerszeg	16,80	289
Érd	14,30	217
Összesen/ átlag	439,11	224

Megjegyzés: Érd a Közép-Magyarország régióban található, számára a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programból 14,3 milliárd Ft összeget biztosított a kormány.

Forrás: Fekete (2017, 101.) alapján saját szerkesztés.

nyert el, viszont esetükben a támogatási összegek nagyobb (közel 20%-os) módosítása történt meg 2015-ről 2016-ra. A végleges összegek alapján az egy lakosra jutó támogatás mértéke a nagyvárosi kör 1 961 ezer Ft/fő népsűrűségére vetítve 224 ezer Ft/fő. A legkisebb fajlagos támogatást Győr (167 ezer Ft/fő) és Nagykanizsa (168 ezer Ft/fő) nyerte el, míg Szekszárd (365 ezer Ft/fő) és Zalaegerszeg (289 ezer Ft/fő) lakosai lehetnek a legboldogabbak. Nagyszabású városfejlesztési programra nem láttunk példát a hazai területi politikában az elmúlt száz évben, így érdeklődéssel és bizakodással tekintünk a Modern városok program megvalósítása elé.

Tanulságok, összegzés

A rendszerváltozás utáni fejlesztési koncepciókban és területi politikában a nagyvárosok és köreik kiemelt, ám változatos szerepet kaptak. Megjelentek mint területi (regionális) igazgatási központok (1990–1994), a fejlesztési régiók fő- és alközpontjai (1998–2005), növekedést generáló pólusok (2005–2008), egy elvetélt igazgatási decentralizációs kísérletnek is elszenvedői lettek (2006–2010), a megyéktől független fejlesztések központjaivá váltak (2012–2016), s napjainkra ismét a kiemelt fejlesztések fókuszai (2015–). A nagyvárosok az általános fejlesztések mellett egyedi fejlesztési elképzeléseket is terveztek, vagy voltak e fejlesztések elszenvetői, befogadói, hasznélvezői.

A magyar politikai kultúrában meg nem gyökeresedett decentralizációs attitűdökre is vissza lehet vezetni a nagyvárosok rövid ciklusokban változó funkciókínálatát. A városfejlesztésben lehetnek rövid, megrendítő korszakok, amelyek a városszerkezeteket vagy annak részeit átalakíthatják, az intézményi bázist módosíthatják, az infrastrukturális hálózatokat bővíthetik, a térségi kapcsolatokat zökkenőmentessé tehetik – ezek a városfejlődés lendületét befolyásolhatják, de csak sokszerűen és időlegesen. A városfejlődés és ezen belül a területi szerkezet csomópontjait jelentő nagyvárosok pályáját az ott rendelkezésre álló területi tőke nagysága, összetétele és elemeinek belső kapcsolatai határozzák meg (Rechnitzer 2016). Az országos fejlesztéspolitika a területi tőke tényezőit alakíthatja, ám ez csak akkor sikeres, ha a nagyvárosok önálló stratégiával, saját fejlesztési forrásokkal rendelkeznek. Ehhez viszont a nagyvárosok mint térségi entitások önállóságára, szereplőik és közösségeik által együttesen formált működésére van szükség.

Az ellenpólusrendszert a városhálózatban nem lehetett érdemben kialakítani. A főváros nagysága, népsűrűségkoncentrációja, intézményrendszere, gazdasági irányító szerepköre, településrendszere, a magyar közgondolkodásban betöltött szerepe, nemzetközi megítélése egyedi. S mindezt fokozza a magyar politikai intézményrendszer egyközpontúsága, felülről, ebből az egy központból vezényelt jellege. A területi szintű decentralizáció – bár több kisebb kísérlet

volt rá – nem valósult meg hazánkban. A centralizált közigazgatás és nemzeti fejlesztés, a különféle állami funkciók központosítása következtében a nagyvárosi kör ugyan számos térségi funkciót alakított ki, fogadott magába, ám ezek nem voltak képesek a „fővárosmítoszt” ellensúlyozni. Részben a hatalmi szerkezet következtében, részben pedig az intézményi kapacitások miatt, a szellemi erőforrások eloszlása alapján sem válhattak valós, önálló mozgástérrel rendelkező „ellenpontokká”. Mindez nem jelenti azt, hogy a nagyvárosi kör tagjaiban az életminőség kedvezőtlen vagy a gazdasági potenciál gyenge, a városi élet körülményei nem minőségek. Ellenkezőleg: ezekben a centrumokban a jelzett kritériumok a többi településhez képest kiemelkedők, az országos átlagot meghaladják, azonban a nagyvárosok nem rendelkeznek olyan autonómiával, amely a „fővárosi világ” helyettesítőjeként, kiegészítőjeként jelenhetne meg.

A Modern városok program grandiózus fejlesztésnek tűnik, a nagyvárosokat és köreiket sokszerűen megrendíthetik, városi és térségi funkcióikat jelentősen megújíthatják és gyarapíthatják. Bízunk abban, hogy a ma fejlesztési céljai a jövőt, a holnapot szolgálják, nem pedig a napi vagy rövid távú érdekeket. S ha mindehhez határozott decentralizáció kapcsolódhatna, talán megtehetőnek a feltételei annak, hogy a magyar térszerkezet csomópontjai fejlődési lendületüket tovább tudják adni, gerjesztőivé válnak a valós területi fejlődésnek, így válnak tényleges ellenpólusává Budapestnek.

Jegyzetek

- 1 A nagyvárosok népességszáma az irodalom szerint 300 ezer fő – esetenként 500 ezer lakos – fölötti, míg a kisebb nagyvárosok mérete 100 ezer és 300 ezer fő közötti (Lux 2012).
- 2 Magyarországon a MEGA4 szint hiányzik, hiszen vidéki nagyvárosok népessége ezt a szintet nem éri el, így a főváros után csak nemzeti kisebb nagyvárosokkal, egyben regionális központokkal rendelkezünk (Faragó 2008).
- 3 Az 1990. évi LXV. törvény az 50 ezer főnél népesebb városokat tekintette megyei jogú városnak, ami azt jelentette, hogy saját hatáskörben végrehajtandó területi feladatokat is meghatározhattak. A megyei jogot az 1994. évi LXIII. törvény az 50 ezernél kisebb népességű megyeszékhelyvárosokra is érvényesítette, ami a nagyvárosrendszert tovább erodálta. Jelenleg 23 település megyei jogú város.
- 4 Az Európai Unió területfejlesztésért felelős miniszterei a 2007-ben elfogadott lipcsei chartában fogalmazták meg az európai policentrikus városhálózat kialakításának alapelveit. Ennek hatására kezdődött meg az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció alapelveinek és irányainak kidolgozása. A munkálatok számos eredményt feltártak a magyar településhálózat jellegzetességeiről, fejlesztési irányairól. Részletesen foglalkoztak a funkcionális várostérségek lehatárolásával, azok feladataival. Sajnálatos, hogy a koncepció kidolgozására és annak politikai elfogadására nem került sor.
- 5 Hivatalos megnevezés: Új Magyarország fejlesztési terv – pólusprogram (Pólus Programiroda 2008).
- 6 Mindeközben a gazdasági stabilitás helyreállítására több terv született, így a Széll Kálmán-terv I. (2011) és II. (2012), az Új Széchenyi-terv (2010), a Nemzeti növekedési terv (2011). Ez utóbbiban találunk számos területi összefüggést, valamint a nagyvárosokra vonatkozó komplex fejlesztési javaslatokat.

- 7 Utóbbi a növekedési pólusok csendes visszacsempészése. Érdekes, hogy e komplexebb funkciók között jelenik meg egyes országos illetőségű intézmények regionális központokba való „gesztusértékű” kihelyezése. Megfogalmazódtak erre vonatkozó elképzelések (2014), így a Földművelésügyi Minisztérium Debrecenbe, a vidékfejlesztés Kecskemétre vagy a Honvédelemi Minisztérium Székesfehérvárra való költöztetése. Végül csupán a Miniszterelnökség Agrár- és Vidékfejlesztési Államtitkársága költözött Kecskemétre (2015).

Köszönetnyilvánítás

A kutatás a Gróf Bethlen István Kutatóközpont „Modern városok Magyarországon” c. kutatási programja keretében valósult meg.

Irodalom

- Csomós Gy. (2009): A regionális központok szerepének változása Magyarország városhálózatában a szabad királyi városoktól a NUTS régióközpontokig. *Tér és Társadalom*, 2., 79–112. <http://doi.org/czk6>
- Doktor Zs. (2010): Útkeresés: a magyar „pólus-városok” helyzete és fejlesztési irányai. In: Buday Sántha A., Balogh S., Horváth M., Kovács Sz., Páger B. (szerk.): *Évkönyv 2010. PTE Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola*, Pécs. III. kötet, 280–297.
- Egri Z. (2014): A város- és várostérség-tipizálás alapjai Kelet-Közép-Európában. *Tér és Társadalom*, 2., 87–104. <http://doi.org/czk7>
- Enyedi Gy. (2012): *Városi világ*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Faragó L. (2007): Térstruktúra: térideák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 4., 21–38. <http://doi.org/czk8>
- Faragó L. (2008): A funkcionális városi térségekre alapozott településhálózat-fejlesztés normatív koncepciója. *Falu Város Régió*, 3., 27–31.
- Faragó L. (2014): Növekedési pólusok/centrumok a fejlesztéspolitikában. In: Hardi T., Somlyódy Péfi E. (szerk.): *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 168–182. (A Győri Járműipari Körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái; 2.)
- Fekete D. (2017): A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle*, 1–3., 94–105. <http://doi.org/czk9>
- Hajdú Z. (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Józsa V. (2016): A magyarországi regionalizmus egy gyakorlati szakember szemével. *Tér és Társadalom*, 1., 37–55. <http://doi.org/crtv>
- Lengyel I. (2007): Fejlesztési pólusok, mint a tudásalapú gazdaság kapuvárosai. *Magyar Tudomány*, 6., 749–758.
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Lux G. (2012): A gazdaság szerepe a városi térségek fejlesztésében: a globális kihívásoktól a fejlesztéspolitikáig. In: Somlyódy Péfi E. (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. Publikon Kiadó, Pécs, 67–89.
- MTA RKK, VÁTI (2008): *A magyar településhálózat helyzete és távlatai. Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció szakmai megalapozása*. Kézirat.
- OFTK (2014): *Nemzeti fejlesztés 2030. Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció*. http://www.terport.hu/webfm_send/4616 (Letöltés: 2019. január 12.)
- Pólus Programiroda (2008): *Pólus Klaszter Kézikönyv*. Pólus Programiroda Kht., Budapest.

<https://www.palyazat.gov.hu/doc/1255> (Letöltés: 2019. január 12.)

- Rechnitzer J. (1987): A nagyvárosi agglomerációk fejlődésének tendenciái. In: Csefkó F. (szerk.): *Állam, térkapcsolatok, demokrcia. Bihari Ottó emlékülés*. Janus Pannonius Tudományegyetem, MTA RKK, Pécs, 324–355.
- Rechnitzer J. (2007): Az európai regionális politika és a városfejlődés. *Magyar Tudomány*, 6., 692–703.
- Rechnitzer J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Rechnitzer J., Smahó M. (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Ricz J., Salamin G. (szerk.) (2010): *Kézikönyv az Európai Unió területi agendájának hazai érvényesüléséhez*. NFGM, VÁTI Nonprofit Kft., Budapest
- Somlyódyiné Pfeil E. (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. *Tér és Társadalom*, 1., 27–43. <http://doi.org/czmb>
- Somlyódyiné Pfeil E. (2014): A városkérdés a módosult állami szerepfelfogás keretei között. In: Hardi T., Somlyódyiné Pfeil E. (szerk.): *Városfejlődési trendek és állami szerepek*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 103–111. (A Győri Járműipari Körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái; 2.)