

Szegvári Péter

A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI ÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

The Challenges and Potential Deals of Hungarian Settlement Network Development

Dr. Szegvári Péter címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com

Érdemes számot vetni azzal, hogy a következő stratégiai tervezési időszakban a magyar közigazgatás a településhálózat-fejlesztéssel kapcsolatban milyen kihívásokkal és dilemmákkal néz szembe, figyelemmel a térségi versenyképesség és a jóllét (well-being) szempontjaira. A kihívások körében meghatározható a szuburbanizáció, a főváros európai városhálózatba integrálása, a regionális nagyvárosok szerepkörének kialakulatlansága, a megyeszékhelyek gyengülése, valamint a város és vidéke kapcsolatrendszerének rendezetlensége. Ezekre egy új településhálózat-fejlesztési stratégia keretében kell megoldásokat találni, amiben az európai világvárosi központ mellett a regionális nagyvárosok (speciális regionális szerepkörrel rendelkező központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak hálózata képzelhető el, hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben. Ehhez adekvát közigazgatási intézményrendszer, fiskális decentralizáció és megújult területpolitika szükséges, ami lehetővé teszi a hazai településhálózati rendszer kiegyensúlyozott fejlődését és területi versenyképességét, figyelemmel a jóllét (well-being) szempontjaira.

KULCSSZAVAK:

település, stratégia

Starting a new strategic planning period should be important to review the challenges and dilemmas of the Hungarian settlement-network development, regarding the territorial competitiveness and well-being. As challenges could be described the sub-urbanisation, the integration of the capital city into the European city-network, the lack of description on the regional role of the big cities

and agglomeration areas. Hence, the new Settlement Network Development Strategy should be focusing on the functional hierarchy of the several cities of Hungary, regarding to the institutional cooperation and flexible regulatory system. The new settlement network system requires an adequate public administration system, fiscal decentralisation and a renewed regional policy.

KEYWORDS:

settlement, strategy

1. BEVEZETÉS

Egyetértve a tematikus lapszám szerkesztőinek felfogásával, magam is úgy vélem, hogy egy új stratégiai-fejlesztési ciklus szempontjait ma már kevésbé az uniós támogatások logikája, sokkal inkább Magyarország versenyképességi céljai határozzák meg még akkor is, ha nem lehet figyelmen kívül hagyni ebből a szempontból az európai városhálózati regionális rendszerbe való integrálódásunkat és az ezzel járó globális kihívásokat. Éppen ezért érdemes számot vetni azzal, hogy a következő stratégiai tervezési időszakban a magyar közigazgatás milyen kihívásokkal és dilemmákkal néz szembe, figyelemmel a hazai településhálózat-fejlesztés és a térségi versenyképesség szempontjaira.

Az országos területi folyamatok, az európai uniós törekvésekkel összhangban szükségessé teszik, hogy a települések fejlődését meghatározó tényezőkre – különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidéke viszonyrendszerre – orientáló, a településhálózat távlatait meghatározó országos stratégiai tervezési folyamat valósuljon meg, amely támpontot ad a kormányzati és önkormányzati politika alakításához. E stratégiai tervezési folyamat tárgya a településhálózat, amely a települések térbeli és funkcionális viszonyrendszerének összességét jelenti. A települések nem önmagukban álló, zárt egységek, hanem társadalmi, gazdasági, kulturális szerveződések, amelyek kiegészítik egymást. A településhálózat-fejlesztési törekvések e viszonyrendszer fejlődésének orientálását tűzhetik ki célul.¹

2. A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI

A központi tervutasításos rendszerről a piacgazdaságra való átállás során a településhálózat fejlődésének keretei gyökeresen megváltoztak. Háromezer fölé emelkedett a helyi önkormányzatok száma, és a piacgazdaság kiépülésével a települések versenye is felerősödött. Hirtelen nagyszámú település került a települések szabad verseny jellemezte „piacára”, amelyen egymáshoz viszonyított pozíciójukat földrajzi helyzetük, adottságaik, és az azokat kihasználó helyi politikájuk határozta meg. A területfejlesztési politika a felerősödő területi különbségeket, aránytalanságokat térségi szinten próbálta mérsékelni, de a fejlesztéspolitika meghatározó kedvezményezettjei továbbra is a települések maradtak. A fejlesztések, beruházások, illetve a közszolgálati feladatellátás településszintű, településközi koordinációja elmaradt, és az ehhez kapcsolódó országos iránymutatás hiányos, ahogyan ezt több empirikus vizsgálat is megállapítja.²

¹ VÁTI: *A magyar településhálózat helyzete és távlatai. Összefoglaló.* Munkaváltozat 2.1. 2008.

² Bordás Péter – Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: *Jobban teljesít: Centralizáció és minőség. Politikatudományi Szemle*, 29. (2020), 1. 73–96.; Rechnitzer János: *A jövő terei, a tér jövője. Magyar Tudomány*, 177. (2016), 8. 922–936.; Finta István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019; Kákai László – Vető Balázs: *Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41.

Miközben a társadalmi-gazdasági erőforrások a városokban, urbanizált területeken koncentrálódnak, és a piaci folyamatok indukálta koncentrációt az állami beavatkozások és beruházások tovább erősítik, hiányzik a városi fejlesztések hálózati szemléletű koordinációja, és az ahhoz szükséges szakpolitika, annak ellenére, hogy a várospolitikák megjelenik számos, különböző legitimitású és különböző szintű dokumentumban, illetve az európai politikákban, egyezményekben. Külön gondot jelent, hogy a vidéki települések integrálása a városok által hordozott vérkeringésbe nem valósult meg, a város-vidék viszonyt ellentmondások jellemzik, integrált megközelítésük – az európai szemlélettel ellentétben – nem jelenik meg, az ehhez kapcsolódó eszközök nem szervesen illeszkednek a település- és területfejlesztés szakpolitikai rendszerébe.³

„Tényszerűen a városi önkormányzatok (társzervező központok) rendszerszerű elhelyezését az önkormányzati szektor működésében az elmúlt tíz évben sem sikerült megoldani”,⁴ s ezzel együtt a közigazgatás-szervezésben elveszni látszik a területi szemlélet, ami problémát jelent a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításában éppúgy, mint a területfejlesztésben célként kitűzött területi különbségek mérséklésének megvalósításában.

Napjaink legjelentősebb nemzetközi trendje a globalizáció felgyorsulása, amely jelentős hatást gyakorol a településhálózatra is. A globalizáció erősödése maga után vonja a helyi, területi adottságok felértékelődését. A verseny egyre inkább települések, városok között zajlik, amelyek „helyi terméküket” több célcsoportnak kívánják eladni.

Az információs-kommunikációs technológiák (IKT) növekvő ütemű fejlődése ellentmondásosan hathat a településhálózatra. Egyrészt a gyors ütemű IKT-fejlődés lehetőséget teremt a korábbi periférikus, nehezen megközelíthető településeknek a gazdasági vérkeringésbe való bekapcsolódásra. A gyakorlatban azonban az IKT-fejlődés hatásának másik oldala jelentkezik erősebben, mivel a magas hozzáadott értékű, tudásalapú gazdasági szektorok továbbra is a nagyvárosokban, innovációs pólusokban koncentrálódnak világszerte. A településhálózatban tehát az IKT fejlettségi különbségei újratermelődnek. Az informatikai és közlekedési hálózatok fejlődése, a személygépkocsi-használat terjedése átforgalmazza a korábbi, hagyományos város-vidék dichotómián alapuló településközi viszonyokat. A mind szélesebb körben terjedő szuburbanizációt követően, illetőleg azzal párhuzamosan bontakozik ki a reurbanizáció, a városok, főképpen a nagyvárosok belső megújulása, megerősödése, amely nem feltétlenül jár együtt a népesség városközpontokba való visszaáramlásával. Nyugat-Európa urbanizált térségeiben egyre több helyen figyelhető meg, hogy a nagyvárosok körüli gyűrűben társzközpontok alakulnak ki, amelyek a központi városokkal mellett jelentős társzervező erővel rendelkeznek.⁵

³ VÁTI (2008): i. m.

⁴ Somlyódy Péter Edit: A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben. In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 176.

⁵ VÁTI (2008): i. m.

A felgyorsult globalizáció és az informatikai fejlődés a városok, urbanizált térségek hierarchikus rendszerében globális és nemzetközi szinteket hoz létre. Ezek a szintek a nagyobb népességű, nemzetközi jelentőségű városoktól (London, Párizs, Brüsszel, Amszterdam, Frankfurt, Hamburg, Milánó), Európa nagytérségi központjain (Berlin, Bécs, Róma, Madrid, Budapest, Prága), a kisebb és periférikusabb helyzetű fővárosokon (Dublin, Lisszabon, Ljubljana, Tallinn, Szófia) túl a regionális jelentőségű központokig (50–200 ezres nagyságrendű városok) meghatározhatók. Az EU-integrációt és regionális politikát meghatározó alapozó tanulmányok szerint az így létrejött növekedési pólusok közötti együttműködésre épülő verseny és hálózatosodás adhat alapot a jelentős térségi különbségek mérséklésére.⁶

A funkcionális városi területek vizsgálata szerint a városhálózat Nyugat-Európa középső területén a legsűrűbb: az Angliától Hollandián, Belgiumon, Nyugat-Németországon és Észak-Franciaországon át húzódó térségben, amely folytatódik az Alpoktól nyugatra Észak-Olaszország és keletre Csehország, Szlovákia, Magyarország és Dél-Lengyelország felé. A városi térségek legnagyobb európai koncentrációja a London, Hamburg, Párizs, München és Milánó által kijelölt „Pentagon térség”. Az európai területfejlesztés fontos célja, hogy a versenyképesség fokozása érdekében az integráció erősítésével a London–Párizs–Milánó–München–Hamburg által meghatározott európai „Pentagon térség” mellett további globális integrációs zónák alakuljanak ki. Közép-Európában a Prága–Bécs–Pozsony–Budapest térségben jöhet létre egy integrációs zóna.⁷

Budapest és térsége Magyarország olyan „mono-centrikus agglomerációja”,⁸ amelyben a helyi önkormányzatok kölcsönös egymásrautaltságban látják el feladataikat. E térség együttes tervezésére és fejlesztésére, illetve a településüzemeltetés és -igazgatás közös elvek mentén való menedzselésére a közigazgatási határookra tekintettel nem létezik lokális és területi szinten közhatalommal rendelkező önkormányzati szervezet. Az önkormányzati autonómiára épülő együttműködés azonban biztosíthatja a térség partnerségen alapuló hatékony működését és fejlesztését.

A decentralizációs – szuburbanizációs – dezurbanizációs folyamatok során a város-falu dichotómia – amelyben a vidék függő viszonyban van a várossal mind gazdasági, mind politikai tekintetben – tompul, meg is szűnik: az urbanizáció által érintett vidéki települések (községek, városok) lesznek a nagyvárosokból kiáramló lakosság és gazdasági tevékenységek célterületei, a szabadidő eltöltésének vonzó terei. A feszültségek nem tűnnek el, hanem átrendeződnek, és térben polarizálódnak. Megjelennek a nagyvárosok belsejében és azokon a külső-belső perifériákon, amelyeket a társadalmi-gazdasági fejlődés hatásai nem érnek el.⁹

⁶ Bernard Funck – Lodovico Pizzati (szerk.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C., IBRD – The World Bank, 2003.

⁷ *ESPON 2019: European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg, 2019.

⁸ Lovász János: A Budapesti Világvárosi Terület. In *A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére*. Kézirat. Budapest, 1979. 9.

⁹ VÁTI (2008): i. m. 7.

Az Európai Unió országában nincs egységes településfejlesztési politika, így nem egységes a területi tervezés gyakorlata sem, de a tagországokkal szembeni elvárás közvetten a közös alapelveken, a kohéziós politikán és az alapidokumentumokon keresztül megfogalmazódik. Az Európai Unió ugyanis nem „egységes gyakorlathoz” való igazodást vár el a tagállamoktól, hanem az azonos alapelvek érvényesítését, a szükséges közös elemek, kapcsolódási pontok beépítését a gyakorlatba. Ennek egyik alapvető dokumentuma a 2007-ben elfogadott Lipcsei Charta, amelynek egyik fő célkitűzése a policentrikus településhálózati stratégia kidolgozása az egyes országokban. A gazdasági növekedés elősegítése önmagában nem biztosítja a kiegyensúlyozott és fenntartható térszerkezet kialakítását, sőt a jelentős növekedés gyakran jár a területi különbségek erősödésével. A különböző típusú és funkciójú települések hatékony és fenntartható hálózatként való működésének elősegítéséhez hálózatfejlesztési stratégiára van szükség.¹⁰

Az EU 2007-ben elfogadott, 2011-ben időszerűsített „Területi Agenda 2020” és a 2020. december 1-jén megújított „Területi Agenda 2030” dokumentumaiban meghatározott fejlesztéspolitikai elvek legfőbb iránya többek között az a törekvés, amely kiegyensúlyozott, policentrikus településhálózatot céloz meg. A legfontosabb célkitűzések közé tartozik a többközpontú (policentrikus) városrendszerek kialakítása mellett az új kapcsolatok teremtése város és vidék között; az infrastruktúrához és az információkhoz, tudáshoz való kiegyensúlyozott, térségi alapon való hozzáférés biztosítása; valamint a fenntartható és integrált városfejlesztés jegyében a természeti és kulturális örökség védelme.

E fejlesztéspolitikai elveknek a megvalósítása azonban a hazai településhálózat problémái miatt jelentős kihívásokkal szembesül. Egyrészt a hazai regionális tudomány megállapítása szerint is napjainkban egyre erőteljesebben zajló folyamat a szuburbanizáció, amely alapvetően rendezi át a településközi viszonyokat, elsősorban a nagyvárosok körül, de gyakran, egyre növekvő mértékben a középvárosok környékén is. Legerőteljesebben a lakosság kiáramlásában érvényesülnek a szuburbanizációs folyamatok, azonban számos esetben gazdasági, sőt intézményi funkciók is az elővárosi gyűrűben telepednek le. A szuburbanizációs folyamatok révén alapvetően változik meg a városi tér nagysága és szerkezete. A nagy fokú kitelepüléssel a városok funkcionális tere kiterjedtté válik, a vidékies térségek egyre növekvő mértékben válnak városiassá, ami jelentős területhasználati konfliktusokhoz vezethet, a városok körüli ökológiai, zöld gyűrű eltűnésének veszélyét hordja magában.¹¹ A szuburbanizációból adódó problémák Magyarországon a rendszerváltozás óta robbanásszerűen jelentkeznek, településhatárokon átívelnek, azonban az erre adandó válaszaink kialakulatlanok (például a stratégiai és területhasználati tervezés, a szervezett együttműködések, az „agglomerációs kormányzás” szabályozottsága) és jelentős késéssel,

¹⁰ VÁTI (2008): i. m.

¹¹ Rechnitzer János – Berkes Judit (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

gyakran csak formailag próbálják kezelni a kihívásokat, de érdemben a problémák megoldása nem hatásos.¹²

Másrészt a hazai településhálózat egyik legfontosabb gyengesége, hogy hiányoznak azok a regionális szintű csomópontok, amelyek tágabb térségüket érdemben szerveznék és dinamizálnák, azt magasabb szintű szolgáltatásokkal ellátnák, a középvárosokat a nagytérségi-nemzetközi rendszerekre felfűznék. A különbség a főváros és a regionális központok között még nagyobb, ha nem a fővárost, hanem egyre bővülő agglomerációs terét vetjük össze az ország többi funkcionális várostérségével. A pólusok jelenleg nem képesek régiójukat érdemben dinamizálni, az EU-integráció előrehaladtával egyre erősebb hatást gyakorol regionális szerepkörük betöltésére a határon túli nagyvárosok (Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Temesvár) jelenléte.

Harmadrészt problémát jelent, hogy a magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót betöltő megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok mint hagyományos középszintű térségi központok térszervező funkciója gyengült. Ez részben következik a megyei jogú városok és a megye irányításának szétválásából, és veszélybe kerülhet, amennyiben az állami ellátás központi funkcióit a regionalizációs folyamatok elvonják innen, esetleg a közlekedési hálózatok modernizációja miatt a hasonló központokhoz képest periférikus helyzetűvé válnak, és megindul a magasan képzett munkaerő elszívása a regionális központok és a főváros irányába.

Negyedrészttel kihívást jelent a településhálózati rendszer kiegyensúlyozott fejlesztése szempontjából a központi funkciókat alacsonyabb, kisvárosi szinten is hatékonyan ellátni képes központok viszonylag egyenletes jelenlétének hiányossága. A jogállásuk szerint városi rangú települések ma már bőségesen lefedik az ország területét. A városi cím elnyerhetőségének utóbbi évtizedben meghonosodott gyakorlata következtében így elvileg már nem beszélhetünk városhiányos területekről, de számos olyan térség található, ahol a valódi központ szerepét betöltő kisváros nem vagy csak részlegesen képes feladatát betölteni, illetve az ilyen központok nem érhetők el, így a lakosság egy része nem fér hozzá a magas szintű szolgáltatásokhoz.¹³

A problémát felerősíti, hogy a települések közötti együttműködés gyenge, amit súlyosbít az a tény, hogy az önkormányzati rendszer elaprózott. A gyenge kooperáció oka a versenyhelyzet, az együttműködés kultúrájának hiánya, szervezeti képességek és készségek, a térségi és stratégiai szemlélet elégtelensége, a területi tervezés partnerségi jellegének hiányosságai vagy az integráció gyengesége.¹⁴ A településközi együttműködés hiányzik a városok közötti kooperációban (például funkciómegosztásban, klaszterjellegű együttműködésben) és hiányzik helyi, településközi és térségi szinten is.

¹² Farkas Andrea: A magyar közszolgáltatások feladatai a klímaváltozással és a hosszú távú globális kihívásokkal kapcsolatban. In Földi László – Hegedűs Hajnalka (szerk.): *Éghajlatváltozás okozta kihívások és lehetséges válaszok*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 290.

¹³ Somlyódy Péter: *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Egyetem, 2019.

¹⁴ Somlyódy Péter: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.

A településhierarchia mentén ráadásul eltérők az önkormányzatok pénzügyi és szervezeti/menedzsment adottságai. Emellett hiányos a településhálózat tudatos irányítására való stratégiai törekvés, gyenge ennek országos, térségi koordinációja. A településhálózati funkciók, szintek, szerepek, pozíciók definiálatlanok, ami nem teszi lehetővé a tudatos állami feladattelepítést, a regionális koordinációt, és nehezíti a települések hálózati magatartásának (együttműködés, sajátos pozícióra szabott stratégia) optimalizálását.¹⁵

3. A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A fentiekben vázlatosan felsorolt településhálózat-fejlesztési kihívások figyelembevételével érdemes áttekinteni azokat a dilemmákat, amelyek a következő tervezési stratégiaalkotás folyamatában meghatározhatják a hazai településhálózat fejlesztésének lehetséges irányát, figyelemmel a térségi versenyképesség és a jóllét kritériumaira.

A térségi versenyképesség indikátorainál alapvetően a gazdasági mutatók a meghatározók, amelyek közül a GDP-mutatók mellett olyan elemek is szerepet játszanak, mint a kiművelt emberfők száma és a képzett munkaerő mértéke; a K+F+I befektetések aránya; a térségi megközelíthetőség és a közlekedési, az energia és IT-infrastruktúra elérhetősége és minősége.¹⁶ A gazdasági versenyképesség mellett azonban az egyes településeken és térségekben élők számára a fejlődés a közösségi jóllét (*well-being*) szemléletével is értékelhető, ahol nemcsak a jövedelem és a fogyasztás növekedése értékelési szempont, hanem az életminőség javulása is.¹⁷ Ezért is fontos, hogy a hazai településhálózat-fejlesztés lehetséges irányainál erre a szempontra is ráirányítsuk a figyelmet.

A stratégiai tervezésben arra érdemes kiemelt figyelmet fordítani, hogy létrejöjjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amelyben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer működtetésében jelenik meg, illetve olyan általános elvek meghatározásában nyilvánul meg, amely a településhálózati hierarchia egyes elemeinek ajánlott funkcióit és azok egymáshoz való viszonyát rögzíti.¹⁸

A jövőbeni településhálózati rendszer egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amelyben az európai világvárosi központ mellett a regionális nagyvárosok (speciális regionális szerepkörrel rendelkező központok), a megyei városok (megyei/térségi

¹⁵ VÁTI (2008): i. m.

¹⁶ Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szeged, JATEPress, 2000; Lukovics Miklós: A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. *Területi Statisztika*, 46. (2006), 2. 148–166.; ESPON 2019... (2019): i. m.

¹⁷ Carrie Exton – Michal Shinwell: *Policy Use of Well-Being Metrics: Describing Countries' Experiences*. SDD Working Paper, No. 94. OECD, 2018.

¹⁸ Vö. Rechnitzer János: Lehetséges irányok a magyar településhálózat fejlesztésére. In Kocziszky György (szerk.): *Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. VII. Nemzetközi Konferencia. Miskolc–Lillafüred, 2009. május 19–20.* Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2009. 202.

szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszer képzelhető el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben.

A fenti modellel a közigazgatási rendszerben az azonos jogállású, de eltérő feladatkörű, differenciált hatáskörrel és fiskális eszközökkel rendelkező önkormányzati szabályozásban célszerű meghatározni, figyelemmel a decentralizáció és a szubszidiaritás alapelveire. Az Alaptörvényben meghatározott települési (községi, városi, megyei jogú városi) és területi (megyei) közigazgatási szintek mellett célszerű a településhálózati rendszerben új funkciókat találni a településközi (városkörzeti/járási) és területközi (nagy térségi/regionális) együttműködési szintek alkalmazására, elsősorban a decentralizáció elvének alapján.

Ebben az értelemben a városkörzeti funkciót betöltő települési központok, középvárosok köré az Alaptörvény felhatalmazása alapján¹⁹ célszerű lenne törvényben szabályozni a településközi (városkörzeti/járási) kötelező önkormányzati társulások létrehozatalának feltételeit a kötelező önkormányzati feladatok tekintetében. Ez lehetővé tenné azt, hogy a szubszidiaritás elvének figyelembevételével azokban a térségekben, ahol a kisvárosok nem képesek hatékonyan és teljeskörűen ellátni a települési önkormányzati feladataikat, a közszolgáltatások elemi szinten való biztosítását, ott az érintett települések képviselő-testületei többségének, vagy a lakosság többségét kitevő települési önkormányzatoknál a kezdeményezésére kötelező legyen önkormányzati intézményfenntartó vagy közszolgáltató társulást létrehozni. Ehhez persze adekvát jogi és pénzügyi rendszert is indokolt alkalmazni, amely nemcsak az átláthatóságot és a hatékonyságot, hanem az elszámoltathatóságot is megfelelően érvényesíti.

A városhálózati rendszerben célszerű újraértelmezni a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét. Ez elképzelhető Bibó István gondolatmenetét figyelembe véve a „város-megyei” konstrukció létrehozatalával,²⁰ ami egyben a megyei önkormányzat megszüntetésével, területi funkcióinak átvételével is járna, összefüggésben a közigazgatás reformjával és a regionális demokrácia kérdésével. Ugyanakkor elképzelhető a megyei önkormányzatok szerepének megerősítésével is, amelyben a regionális szerepkört betöltő (az EU NUTS II rendszerének megfelelő, legalább 800 ezer fő népességgel rendelkező) „nagy megyés rendszer” valósítja meg a regionális versenyképességi követelményeket,²¹ amivel összefüggésben azonban indokolt a megyei önkormányzat választási rendszerében biztosítani a megyei városok polgárainak részvételét is.

A policentrikus fejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok. A megerősödött nagyvárosok agglomerációs területe dinamikusan fejlődhet, regionális intézményeik révén térségi

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 34. cikk (2) bekezdés.

²⁰ Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Konceptió. In *Válogatott tanulmányok*. Harmadik kötet. Budapest, Magvető, 1975.

²¹ Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 96–122.

befolyásuk érzékelhető lehet. A regionális központok nemzetközi versenyképessége fokozódhat, de az egyedi fejlesztési koncepcióknál nagymértékben támaszkodni kell a szomszédos országok regionális központjainak intézményi bázisára, illetve azok fejlesztési irányaira. Célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetők legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. Itt is ki kell építeni azonban a nagyvárosi „agglomerációs kormányzás” intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét.²²

Budapest és térsége (szűkebb értelemben a mintegy 80 települést magában foglaló agglomerációs térség – tágabb értelemben Budapest és Pest megye területét lefedő közép-magyarországi régió) Európa egyik legversenyképesebb metropoliszrégiója, amelyben közigazgatási határokat és a NUTS II rendszerben meghatározott területfejlesztési régiókat átívelő térségi együttműködésre van szükség Budapest Főváros Önkormányzata és az érintett Pest megyei önkormányzatok között. Ennek intézményes formáit részben a szabad társulás elve szerint is ki lehet alakítani, de a törvényi szabályozásban kötelezően elő is lehet írni az érintett budapesti és agglomerációs önkormányzatok számára, aminek bővebb kifejtését egy másik tanulmány részletezi.²³

A településhálózat-fejlesztési stratégia megvalósításához a területpolitika megújítására is szükség van. Egyrészt ennek keretében tovább kell folytatni a hagyományos, az EU NUTS-rendszerére alapozott területpolitikai eszköz- és intézményrendszer mellett kialakított funkcionális térségekre koncentráló („*area-based*”) integrált fejlesztési programok tervezését és végrehajtását. Ebben a körben azonban indokolt lenne a fővárosi agglomerációt is „kiemelt térségként” meghatározni a területfejlesztési törvényben, s valamennyi kiemelt térségben biztosítani az integrált regionális tervezési stratégiák megvalósításához a „fiskális decentralizáció” és a „tervszerződés” új elemeit.

A településhálózat-fejlesztése egyúttal szükségessé teszi a területpolitikai narratívák és paradigmák felülvizsgálatát és újragondolását, új elemekkel való bővítését is. Egyetértve Kaiser Tamás ezzel összefüggő gondolataival:

„az újraelosztáson és a hátrányos helyzetű térségek kompenzációján alapuló »régi« és a területalapú megközelítésen alapuló »új« területpolitikák a »terület-érzékeny« megközelítéssel bővíthetők, amelynek egyik innovatív fejlesztési irányát a jóllét (well-being) szemléletének és szempontrendszerének adaptív felhasználása, valamint ezzel összefüggésben a regionális fejlettség GDP-alapú értékelésének új, alternatív mérési rendszerekkel történő kiszélesítése jelent”.²⁴

²² Rechnitzer (2009): i. m. 201.

²³ Szegvári Péter: Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közigazgatási rendszerének reformja? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 182–191.

²⁴ Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 150–159.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bordás Péter – Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Jobban teljesít: Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, 29. (2020), 1. 73–96. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
2. Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Válogatott tanulmányok*. Harmadik kötet. Budapest, Magvető, 1975. 141–298.
3. *ESPON 2019: European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg, 2019.
4. Exton, Carrie – Michal Shinwell: *Policy Use of Well-Being Metrics: Describing Countries' Experiences*. SDD Working Paper, No. 94. OECD, 2018. Online: <https://doi.org/10.1787/18152031>
5. Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szeged, JATEPress, 2000.
6. Finta István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Budapest, Nemzeti Közszelektori Egyetem, 2019.
7. Funck, Bernard – Lodovico Pizzati (szerk.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C., IBRD – The World Bank, 2003. Online: <https://doi.org/10.1596/0-8213-5395-0>
8. Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 150–159.
9. Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>
10. Lovász János: A Budapesti Világvárosi Terület. In *A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére*. Kézirat. Budapest, 1979.
11. Lukovics Miklós: A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. *Területi Statisztika*, 46. (2006), 2. 148–166.
12. Nemes-Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.
13. Rechnitzer János: A jövő terei, a tér jövője. *Magyar Tudomány*, 177. (2016), 8. 922–936. Online: www.matud.iif.hu/2016/08/05.htm
14. Rechnitzer János – Berkes Judit (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
15. Somlyódy Péter: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.
16. Somlyódy Péter: *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Budapest, Nemzeti Közszelektori Egyetem, 2019. Online: https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14639/Somlyodyine_A_varosok_szerepe_a_teruleti_2019.pdf?sequence=1

17. Somlyódy Péter: A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben. In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 176–181.
18. Szegvári Péter: Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közigazgatási rendszerének reformja? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 182–191.
19. VÁTI: *A magyar településhálózat helyzete és távlatai*. Összefoglaló. Munkaváltozat 2.1. 2008.
20. Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 96–122.

Szegvári Péter nyugdíjas jogász, címzetes egyetemi docens. Korábban kormányzati szakértőként területfejlesztéssel és közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozott. Szakmai gyakorlatot szerzett a helyi közigazgatásban, 1990–1992 között mint a Fővárosi Önkormányzat főjegyzője, 2010–2018 között mint Budapest Főpolgármesterének főtanácsadója. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének szakértője és a COMITATUS szerkesztőbizottságának tagja.