

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

## A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott településhálózat-fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon

*The Validity and Prevailing of Settlement Network Development Based on the Functional Urban Area and Polycentric Development Aspect in Hungary*

•  
SZERZŐ:

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Területi Tudományi és Vidékfejlesztési Tanszék, somlyody.edit@sze.hu, ORCID: 0000-0003-3372-4082

**JEL-kód: R58**

**Kulcsszavak:** policentrizmus • településhálózat-fejlesztés • várostérség  
• többszintű kormányzás • Modern városok program

**Absztrakt:** Az EU-ban nagy karriert befutott policentrikus városhálózat-fejlesztési elv alkalmazásának szükségességére hívta fel a szakma figyelmét Faragó László egy 2006-ban publikált művében, mint amelynek kulcsszerepe lenne a városi térségeket mellőző fejlesztéspolitika nemkívánatos következményeinek ellensúlyozásában. A jelen cikk hipotézise, hogy az azóta eltelt időben hazánk nem került közelebb a policentrikus térszerkezethez, aminek okait célozza meg feltárni. Az elemzés eredményeként arra a következtetésre jut, miszerint az államszervezés elvei, a kormányzási struktúra és az intézményi berendezkedés nem biztosít fogadóközeget a többközpontúság elve számára, melynek esszenciája a devolúció/decentralizáció, továbbá a hálózatokra, a város és vidék összekapcsoltságára építkezés.

## AUTHOR:

EDIT SOMLYÓDYNÉ PFEIL, university professor, Széchenyi István University, Department of Regional Science and Rural Development, somlyody.edit@sze.hu, ORCID: 0000-0003-3372-4082

## JEL-code: R58

**Keywords:** polycentricity • settlement network development • urban area  
• multi-level governance • Modern Cities Programme

**Abstract:** In a paper published in 2006, László Faragó has drawn attention to the need for application of the polycentric urban network development principle, which has had a great career in the EU. According to his opinion, it has having a key role in counterbalancing the undesirable consequences of the Hungarian development policy that ignores urban areas. The hypothesis of this article is that in the time that has passed since then, Hungary could not come closer to the implementation of the polycentric spatial structure, and the reasons of that targeted to explore. According to the conclusion of the analysis the principles of the state organisation, the governance structure and the institutional arrangement do not provide an adopting environment for the principle of polycentricity, the essence of which is devolution/decentralisation, as well as interconnectedness between cities and rural areas.

## BEVEZETÉS

Faragó László több évtizedes munkássága során olyan kérdéseket vetett fel, olyan tudományos és közpolitikai tételeket fogalmazott meg a terület- és településfejlesztés számára, melyek máig érvényesek, sőt a jövőbe mutatnak. Konstruktivista területi tervezési felfogásával az európai fejlődési tendenciákba illeszkedő koncepcionális megújulást hozott a hazai regionális és gazdaságtudományba. Mindezen érdemei előtt tisztelegve jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a városokra alapozott területpolitikai koncepciójának érvényességét és érvényesülését elemezze az utóbbi évtized történései alapján, illetve aktuális metszetét feltárja mind uniós, mind pedig magyar szemszögből. Gondolkodásunk kiindulópontját a 2006-ban a „A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása” címmel, valamint annak 2019-ben bizonyos vonatkozásait konkretizáló „A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában” címmel publikált tanulmányok képezik (Faragó, 2006, 2019). E cikkekből a korlátozott terjedelem okán néhány fontosnak tartott intenció kiemelésére fogok szorítkozni.

A területpolitika döntéshozóihoz intézett iránymutatás lényege két évvel hazánk uniós csatlakozását követően így szólt: a „...városi központokra koncentráló fejlesztéspolitikára van szükség, s az általa létrejövő többszintű városi struktúra tudja biztosítani a vonzáskörzeteket alkotó vidéki települések megfelelő szolgáltatásokkal történő ellátását... A tudatos

fejlesztési beavatkozások során európai, nemzeti és regionális szinten policentrikus fejlesztéspolitikát kell követni (Faragó, 2006, 86.). Ennek magyarázata, hogy a rendszerváltás utáni másfél évtizedben az önkormányzatok egyenjogúsításán és túlhajtott önállóságán volt a hangsúly, miközben sem az önkormányzati, sem pedig a fejlesztéspolitika nem vett tudomást a városhálózat elemeiről, azoknak a településrendszerben betöltött központi funkcióiról, térszervező szerepéről.

A policentrizmus lényegét adó decentralizált koncentráció elve a város és vonzáskörzetének, illetve a város és a vidék kölcsönös függőségének és egymásra utaltságának kiemelt jelentőséget tulajdonít. A fejlesztési elv tehermentesíti a metropoliszokat, nagyvárosokat és nagyszámú alközpont létrehozásával a társadalmi-gazdasági fejlődés szétterítését célozza, egyúttal a perifériák bevonását is feladatának tekinti. A policentrikus szemlélet, melyet először a gazdaságilag fejlettebb országok, majd az Európai Unió is magáévá tett, alkalmasnak bizonyult arra, hogy választ adjon a gazdaság térszerveződésének a globalizáció hatására történt átalakulására, mivel feltételezi a városrendszer elemeinek hálózatosodását és többközpontúvá válását. Gyakorlati hatását tekintve az EU regionális politikájában megerősödött a városi szemlélet és a városok kulcsszereplőivé kezdtek válni a területi egyensúlytalanságok kezelésének, egyúttal növekedett a városokra irányuló támogatási források volumene. Míg a folyamat alapjait az elveket rögzítő 1999-ben elfogadott ESDP tette le, addig a 2014–2020 közötti programozási időszakban már a Regionális Fejlesztési Alap forrásai felének kellett az urbánus térségekbe irányulnia. A hazai viszonyok megvizsgálása után Faragó (2006) arra a következtetésre jutott, hogy a városokra alapozott területpolitika adaptációja Magyarország számára egyszerre biztosítana esélyt a területi felzárkóztatásra és a versenyképessé válásra, melyek látszólag divergáló értékek.

Egyértelmű, hogy a hazai területpolitika hatékonyságának növelését és a belső kohézió erősítését célzó lényegi javaslatokról van szó, amelyek nem kelteneék feltűnést, ha azokat Faragó László nem több mint másfél évtizeddel ezelőtt vetette volna papírra. S tegyük hozzá, a megvalósítás máig várat magára, de legalábbis kevés elmozdulás tapasztalható a policentrikus térszerkezet felé. Némi pozitív előrelépésként értékelhető az implicit várospolitika (Somlyódy né Pfeil, 2019) megjelenése 2014-től, aminek talán legfontosabb beavatkozása lett az ún. Modern városok program (továbbiakban MVP). Az utóbbi értékelését Faragó feladatának tekintette 2019-ben, amivel összefüggésben megfogalmazott kritikája nem hagy kétséget afelől, miszerint a városhálózat-fejlesztés még mindig az ország előtt álló feladat. Annak fő aspektusai Faragó szerint, hogy „...nem szabad az egyes városokban külön-külön gondolkodni, hanem a központi államnak a településeket, pontosabban a városi térségek hálózatát egységében kell fejlesztenie. Továbbá nem szabad elválasztani egymástól a városok és a falvak fejlesztését...” (Faragó, 2019, 183.). Végül azzal is egyet kell értenünk, hogy a magyar területpolitika megújításaként a városfejlesztés megjelenítése kívánatos a kormányzati struktúrában (Faragó, 2019, 183.), amivel letette voksát – más európai országok gyakorlatára figyelemmel – az explicit várospolitika szükségessége mellett (vö. Somlyódy né Pfeil, 2019).

Ha a tények felé fordulunk, akkor látható, hogy az unión belül Magyarország tartósan a legnagyobb belső fejlettségbeli különbségekkel terhelt uniós tagországok közé sorolódik NUTS3-as területi szinten mérve (Szakálné Kanó – Lengyel, 2021). A társadalmi-gazdasági kohézió hiánya kitapintható a 2022. évi népszámlálás előzetes demográfiai és népmozgal-

mi adatai alapján (KSH, 2022): egyes vármegyénk és az ország belső perifériáinak elnéptelenedése az utóbbi dekád alatt nem csak folytatódott, de erősödött. A jövedelmi helyzetet, az életminőséget és a szolgáltatásokhoz való hozzáférést továbbra is determinálja a lakóhely típusa, ugyanis az erős város-vidék dichotómia jelenvaló, a vidéken az ún. települési lejtő alján elhelyezkedő települések felzárkóztatása kudarcot vallott (Somlyódy Péter, 2020a). Mindeközben nagy hiátus maradt, miszerint a nagyvárosok nem lettek alkalmassá téve, hogy régióközpontokként dinamizálják nagytérségüket és felfűzzék a városhálózat alacsonyabb hierarchiaszintű elemeit a nemzetközi városhálózatra (Szegevári, 2022). Szélesebb aspektusból közelítve, az ország polarizált térszerkezete konzerválódott és remény sem látszik Európa fejlett részéhez történő felzárkózásunkra, ugyanis a policentrizmust legfeljebb „imitáló” fejlesztéspolitika zajlik hazánkban (Nemes Nagy, 2017).

Az eddigiekre figyelemmel jelen tanulmány hipotézise, hogy a városokra alapozott területfejlesztés és településhálózat-fejlesztés, továbbá az annak módszertanát adó policentrikus térszerkezet kialakítása az elmúlt két évtized során vágyálom maradt hazánkban. Ennek néhány okát szeretném megvilágítani kormányzás-elméleti és fejlesztéspolitikai oldalról, figyelembe véve a tervezés és fejlesztés hazai intézményi környezetét. Elsősorban a 2014–2020 közötti időszak fogja az elemzés tárgyát képezni, bár a témának megfelelő nemzetközi és hazai kontextusba helyezése időnként igényli a korábbi regionális politikai történésekkel való összekapcsolását is.

## ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS A POLICENTRIZMUS GYAKORLATI ALKALMAZÁSA AZ EU KERETEI KÖZÖTT

A policentrikus térszemlélet térhódítása azzal hozható összefüggésbe, hogy egyrészt a gazdaság működésében, másrészt az állam és a város közötti kölcsönös kapcsolatban változások álltak be. Míg a második világháború után a nemzetállamok az eltérő funkciók alapján a városok, illetve centrumok hierarchikus rendszerét építették ki, hogy segítségükkel az intézmények egyenletes eloszlását biztosítsák az ország területén, addig a jóléti állam létrejöttét követően a városok már nem csak a kormányzati programokban töltötték be közvetítői szerepet, hanem kezdeményezőivé váltak a helyi akcióknak és stratégiai szereplőként kezdtek fellépni az urbánus terek alakításában. Ennek részeként kooperálnak a szomszédos városokkal és más partnerekkel, hogy el tudják érni céljaikat (Cattan, 2007, 207).

A policentrizmus máig fontos helyet foglal el az EU regionális politikájában, amelyben a területi szemlélet mellett a figyelmet a szereplőkre irányítja. Az elmélet szerint alkalmazásával a kis- és közepes méretű városok számára megnyílik a lehetőség, hogy felelőseivé váljanak a lokális fejlesztéseknek, ami aláhúzza azt a tényt, hogy előfeltétele a területfejlesztési döntések decentralizációja, illetve devolúciója. A paradigmaváltás a területi tervezési rendszer megváltozásával is összefügg, amely az elmúlt két évtizedben már nem kizárólag föntől (centrumból) meghatározott célkitűzések mentén, hanem a lokális stakeholderek aktív problémaorientált részvételével törekszik a gazdasági növekedés és a jólét elérésére (Salamin – Péti, 2021). Ez pedig jelzi a kormányzás két ágának, a horizontális és a vertikális ágának az egymásra épülését, a szintek és szereplők közötti együttműködést. Nem véletlen az időbeli kontextus, azaz, hogy a gazdaság hálózatosodása, a gazdasági tevékenységek földrajzi kon-

centrációját kifejező klaszteresedés, a helyspecifikus erőforrások kiaknázásának, a területi tőke mozgósításának a szükséglete a várospolitikai eszközök módosítását kényszerítette ki (Porter, 1998; Faragó, 2006; Rechnitzer, 2016).

A városok számára fontos, hogy újragondolják a városhálózatban elfoglalt helyüket, nem utolsósorban térségi (regionális) pozíciójukat és gazdasági bázisukat, melyek javíthatók, fejleszthetők, mégpedig új partnerségek kialakításával. Az uniós tagállamok a policentrizmus égisze alatt többször nyúltak a lokális városhálózatok eszközéhez, amikor például dán középvárosok hálózata (Herning, Ikast, Holstebro, Struer) együttesen teljesítette a várospiramis második szintjén elhelyezkedő nemzeti centrummá válás feltételeit és érte el a gazdasági szerkezetátalakításhoz szükséges kritikus tömeget. Hasonló utat járt be a svéd Nyköping város félszázezres népességével (Cattan, 2007). A policentrikus koncepciót egyes Magyarországgal azonos nagyságrendű államok is alkalmazták, mint Ausztria, Svájc, Hollandia. Utóbbi a nemzeti városhálózatban belül regionális városhálózatokat nevesített, melyek az ország versenyképességének megteremtésében kulcsszerepet tölthettek be.

Fontos körülmény, hogy a policentrikus városszerkezethez a hálózatosodásnak két típusa kapcsolódhat. Az egyik a metropolisz régiókon belüli többközpontú térszerkezet (intra-urbánus), amelyben a városmagon kívüli városok új alközponti minőségben egyenrangú partnereivé váltak a nagyvárosnak egy táguló munkaerő- és lakás piac részeként. Ezt a trendet táplálta a lakossági szuburbanizációval egyidejűleg a szolgáltatási tevékenységeknek az agglomerációkba történt decentralizációja. A másik típus a városok közötti (inter-urbán) hálózatok megszületése, amikor az önálló politikai entitások kooperálnak és egymás közötti funkcionális kapcsolatokat hoznak létre, miáltal a többközpontúság morfológiai és funkcionális relevanciával is rendelkezik (Groth – Smidt-Jensen, 2007). A policentrizmus nincs tekintettel a közigazgatási határokra, a képlékeny, vagy más elnevezéssel „soft” terekben képes a városok stratégiai fejlesztését koordinálni.

A példák mutatják, hogy a többközpontúság egyik fő jellemzője az intézményesített együttműködés, ami a kormányzás fontosságát emeli ki az urbánus koncepcióban, érte azon mind a közszférán belüli, mind valamely gazdasági klaszter szereplői közötti kollaborációt. Összességében e fejlesztési szemlélet intézményi és politikai kompetenciák is alapuló hálózatokat feltételez, amelyek célkitűzései között lényeges helyet foglal el az érintett városok imázsának és identitásának megújítása (Groth – Smidt-Jensen, 2007; Atkinson – Rossignolo, 2008.).

A policentrizmust ma már összekapcsolják a hely-alapú fejlesztési szemlélettel, mivel maga is egy relacionális koncepció, amely képes ösztönözni a régióknak és városoknak a szomszédos területekkel való együttes tevékenységét, hogy közös erősségeiket fel tudják tárni, továbbá támogatja a funkcionális kapcsolataikat és interakcióikat. Ebből a szemszögből a hazai helyzet igazolja azt az állítást (ESPON, 2018), miszerint önmagában a célzott policentrikus fejlődés nem hozza az elvárt eredményeket, ha az nem a közigazgatási határokon túlmutató kollaboratív kormányzáson és tervezésen alapul. Hiszen a városhálózatok szerveződése valamely ország, illetve térségei újfajta téregységekbe tagolódását, funkcionális régiók létrejöttét is támogatja. Ezáltal alkalmas a perifériák szűkös erőforrásainak hatékonyabb kiaknázására, a városok és térségei ellenállóképességének (reziliencia) fokozására, tekintettel a létrejövő sokrétű kapcsolatokra.

Megfigyelhető, hogy az elmúlt évtizedekben az EU regionális politikájának városi dimenziója határozottan erősödött. Nem véletlen, hogy a policentrizmus az évtizedek alatt normatív szemlélettel telítődött és az európai területi tervezésben vezető alapelvevé emelkedett. Ez a karrierje napjainkban is töretlen, azonban az uniós szintű fejlődéstörténetből mindössze néhány mozzanatot emelünk ki. A Lipcse Charta (2007) első között nyilvánította ki, hogy a városoknak kell átvenniük a területi kohézióért viselt felelősséget. A Rigai Nyilatkozat 2015-ben állást foglalt a Városi Agenda megalkotásának szükségessége mellett, hangsúlyozva, hogy a városoknak integrált fejlesztési stratégiájuk keretében hozzá kell járulniuk távolabbi térségeik fejlődéséhez. Az egy évvel később megszületett Városi Agenda (Pact of Amsterdam, 2016) ösztönözi a hálózatok formálását, valamint a tudáscserét a különböző méretű városok között, és kiemeli a policentrikus fejlődés fontosságát, nem kis mértékben a kis- és középvárosi térségeket érő kihívásokkal összefüggésben.

Az EU 2020 Stratégia tematikus prioritásai mellett a területi dimenziót kifejezetten a város és a vidék összekapcsolását létrehozó integrált stratégiáknak és akcióknak a megvalósítására összpontosította. Egyidejűleg a 2014 és 2020 közötti időszak kohéziós politikája több új eszközt vezetett be az integrált fejlesztési dimenzió alkalmazására, kiemelten a stratégiai alapú és a várostérség egészének érdekeit szem előtt tartó fejlesztési beavatkozásokat, melyek közül a közismert LEADER-módszertanra épülő közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) és az integrált területi beruházás (ITI) emelhetők ki. Az ITI alkalmasnak bizonyult arra, hogy agglomerációk, városi vonzáskörzetek fejlesztését egy vagy több operatív program keretében valósítsák meg. A funkcionális városi térségek együttműködésének intézményesítését és fejlesztését támogató ITI-t 19 tagállam alkalmazta, köztük – Magyarországot kivéve – a V4-ek mindegyike (összesen 7,3 milliárd eurót az urbánus és 4,0 milliárdot a nem-urbánus térségekbe allokálva) (Czischke – Pascariu, 2015).

## A MAGYARORSZÁG ÁLTAL KÖVETETT „VÁROSKÖZPONTÚ” FEJLESZTÉSI SZEMLÉLET JELLEMZŐI – GONDOLATOK A POLICENTRIZMUS ÉS A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYI JELLEMZŐINEK ÖSSZE NEM ILLŐSÉGÉRŐL

A monocentrikus, Budapest-túlsúlyos térszerkeztúrát birtokló országunkban egyfelől a tudományos szféra képviselői a kétezres évektől kezdve visszatérően érvelnek a várostérségi fejlesztési szemlélet alkalmazása mellett, és nem utolsó sorban nyomatékosítják, hogy a városok mint településhálózati elemek pozícióját el kell ismerni és azok figyelembevételével szükséges tervezni és beavatkozni (Faragó, 2006; Pálné Kovács, 2010; Gázsó et al., 2008; Somlyódy Péter, 2012; Szegvári, 2022).

Másfelől a 2020-ban zárult programozási ciklusban az Európai Unió regionális politikájában a városi fókuszú fejlesztési irányvonal szempontjából valamennyi várostípus releváns volt, a nagyvárosoktól a rurális térségek kisvárosi központjaiig bezárólag. A szupranacionális szervezet ajánlásában minden kategória vonatkozásában várost és vonzáskörzetét együtt kezelő felfogás érvényesült, szemben a beavatkozási egységet a városmagra, illetve az egyes önkormányzatokra redukáló magyar állásponttal, mint ahogy az az ebben az időszokban végzett fejlesztések keretei között történt.

Ha ezzel összefüggésben intézményi, kormányzási téren megpróbáljuk felgöngyöltetni az utóbbi évek történéseit, akkor láthatóvá válik, hogy a 2014 januárjában hatályba lépett Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK, 2014) betű szerint adaptálta a többközpontú térszerkezet kialakításának elvét, az mint területi specifikus cél nevesítésre került (5. b) bek.), amihez a területi gazdaságfejlesztési szemlélet megújítása is hozzárendelődött. A koncepció elvi szinten kimondta, hogy a helyi szintű beavatkozási alapegységek a város-vidék együttműködéseket megvalósító, a várost és vonzáskörzetét magában foglaló funkcionális várostérségek lesznek. Az együtt-tervezés és a többszintű kormányzás ígérete is bekerült a tervdokumentumba, azonban az eltelt hét év azt bizonyította, hogy ennek a gyakorlatba való átültetése nem valósult meg.

A „miért” kérdés megválaszolására a policentrikus szemléletből kiindulva érdemes feltárni, hogy a területfejlesztés jelenlegi jogi, szabályozási és intézményi adottságai milyen módon biztosítják a településhálózat elemeinek, különösen a városoknak a kormányzási struktúrában való részvételét, esetleg a hálózatosodását. Eszerint a területfejlesztési törvény (Tft.) az OFTK-ban is meghatározott összesen négy kiemelt térségben (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Tokaj Borvidék, Közép-Duna Menti Kiemelt Térség, Budapesti Agglomeráció) hozott létre térségi fejlesztési tanácsot, melyek államigazgatási szervek, az Államkincstár veszi nyilvántartásba őket. Tagjai többségükben miniszterek képviselői, valamint a területileg érintett vármegyei önkormányzat közgyűlésének elnöke és egy delegáltja. A tagok köre zárt, közigazgatási karakterű, ahol a „government” dominál a governance ellenében. Ellenérvként fölhozható, hogy a területileg illetékes gazdasági kamaráknak állandó meghívotti státuszt biztosított a törvényhozó. Fejlesztési tanácsainknak csak a fele megyehatáron átnyúló területi egység, amelyek működésében a funkcionális térség szempontjából érintett városok, de még a megyei státuszúak sem kerülnek képbe, sőt a lokális önkormányzati szint részvétele egyenesen ki van zárva működésükből. Kivételt egyedül a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács képez, amelynek az érintett megyei jogú város – azaz Érd – tagja lett. Tehát a központilag lehatárolt funkcionális térségként értelmezhető térségek a top-down struktúra szerint működnek, ahol gyenge az alulról-fölfelé építkezés.

A vizsgált intézményi szerkezetnek részei a vármegyei önkormányzatok mint névlegesen a területfejlesztés kulcsintézményeivé avatott területi döntéshozók. A vármegyei önkormányzatok rendkívül gyenge hatalmi pozícióban vannak, mióta mindössze három fő feladatcsoportra limitált a törvényben meghatározott kompetenciájuk. Ráadásul a központi kormány a szubnacionális szintet kirekeszti egyes területi folyamatok irányításából, konkrétan ilyen a Modern városok program, de az 5000 fős vagy annál kisebb városokat kedvezményező Magyar falu program is hasonló sorsban osztozik. Tényszerűen eltűntek az intézményi dizájnból a központi szint alatti decentralizált területi integrációs intézmények, terület- és gazdaságfejlesztési szemszögből a formalizált szervezetben a városi önkormányzatok gyakorlatilag nem jutnak érdekképviselőhez.

Némi gyógyír erre, hogy a vármegyéknek a területfejlesztési döntések előtt a megyei jogú városok véleményének kikérése törvényi kötelezettsége, azonban hosszú ideje ismert tény, hogy a kétféle kormányzat viszonya gyakran problematikus, hiányzik a tényleges együttműködés közöttük.

A városi önkormányzatok kormányzási szempontból szenvednek a fragmentáltságtól. A városok jellemzően elszigetelten működnek és fejlesztenek, aminek két oka is van. Az

első egy nyomós probléma, ami a 2011-ben kialakított új önkormányzati rendszerrel áll összefüggésben, az ugyanis stratégiai jelentőségű ágazati kompetenciáktól fosztotta meg – mérettől függetlenül – a magyar városokat. Az állam azóta intézményi kerettel egyáltalán nem, pénzügyi szempontból is alig ösztönzi őket (a közszolgáltatásokat nyújtó társulásait leszámítva) az együttműködésre, ezért egy-egy kivételes uniós projekt elvárásainak teljesítésétől eltekintve a városok nem szerveződnek hálózatokba. Az érem másik oldala sem reménykeltőbb, mivel maguk sem mutatnak hajlandóságot az együttműködésre, az ipartelepítés vagy a lakás- és telekpolitika területén a legritkábban szeretnek más önkormányzatokkal kooperálni, illetve osztozkodni. Empirikus felmérés bizonyítja (Somlyódyné Pfeil, 2020), hogy sajnálatos módon, az autarkiaira törekvés széles körben nyilvánul meg körükben, ami ellene hat a policentrikus városfejlesztésnek.

A gazdaságfejlesztési zónák létrehozása 2020-ban a területfejlesztési intézményrendszeren kívül történt, ugyanis a Tft. a területfejlesztés intézményeinek velük való kapcsolatát nem szabályozza. Az utóbbiak is funkcionális térségként vehetők számításba, azonban intézményesítésüknek van két specifikuma. Az egyik, hogy élükön komplex fejlesztésükért felelős kormánybiztosok állnak, akiknek tevékenységét a miniszterelnök a területfejlesztési miniszter közreműködésével irányítja, azaz hierarchikusan. Tehát nem testületi szervekről van szó, hanem egyszemélyi irányítás alatt álló hivatalokról. A másik, hogy a zónák furcsa mód az ország területét lefedő módon kerültek központi szinten lehatárolásra, azok mintegy árnyékrégióként viselkednek, miközben határaik egy kivétellel átmetszik, illetve eltérnek a NUTS2-es régióhatároktól. Ezek működése vonatkozásában a területileg érintett városi önkormányzatok pozíciója egyelőre nem ismert.

Végül megemlítendő, hogy a városi térségek intézményesítésének hiányát – a főváros körüli agglomerációt időről-időre leszámítva – történelmi adósságként görgetjük magunk előtt, ugyanis a rendszerváltás óta nem biztosít a jogalkotó városspecifikus intézményi keretet a városi vonzáskörzetek együttműködéséhez, tervezéséhez és fejlesztéséhez. Véleményem szerint ezzel lemond a funkcionális városrégiók integrált fejlesztésének lehetőségéről. Noha a KSH a magyarországi településegységek három típusát rendszeresen lehatárolja, az egyre kiterjedtebb szuburbán vonzáskörzetek fejlesztési szempontból, az uniós források igénybevétele szempontjából irrelevánsak. Nem lenne azonban teljes a kép, ha nem ismernénk el az uniós forrásokból megvalósított közlekedéshálózat-fejlesztések kapcsolódó hatását, konkrétan az MVP-be bekerült gyorsforgalmi úthálózat-bővítést, minek eredményeként – egy kivétellel – az összes megyei jogú városunkat sikerült a rendszerbe integrálni (Dajkó, 2021). Ennek következtében a policentrikus térszerkeztúra felé a fizikai összeköttetés megteremtése oldaláról egy fontos lépést mindenképp tettünk.

## A MODERN VÁROSOK PROGRAM ÁLTAL FÉMJELZETT HAZAI VÁROSFEJLESZTÉSI GYAKORLAT

Témánk szempontjából az OFTK tervezői még egyértelműen szem előtt tartották a város-vidék kapcsolatok primátusát, ami optimizmusra adott okot. Azonban a területfejlesztési gyakorlat, különösen pedig az egyedülállónak beharangozott városfejlesztési beavatkozás, a 2015-ben elindított Modern városok program szinte minden vonásában eltért annak



elveitől. Mint szó volt róla, Magyarország nem alkalmazta az unió által javasolt ITI eszközt, amelynek bázisát egyrészt a funkcionális városi térségek kooperációja, másrészt az integrált fejlesztési módszertan képezte. Részben ebből a szémszögből érthető meg az MVP eltérő karakterisztikája, aminek komplex elemzésétől el kell tekintenünk, helyszűke okán.

Az MVP céljaiban, finanszírozásában heftikusan módosuló akciócsomagga vált, amelyből végig hiányzott/hiányzik a transzparencia, amelyet a programra készített átfogó stratégia tudott volna garantálni. Ily módon az MVP a városhierarchia csúcsán (második szintjén) kulcsszerepet betöltő „nagyvárosok” funkcióinak megerősítéseként értékelhető, aminek kivitelezése a kormány oldalán egyoldalúan kibocsátott és módosított kormányhatározatok formájában történt. Vagyis kétségbe vonhatók azon vélemények (Faragó, 2019; Fekete, 2019), amelyek tervszerződésen alapulónak minősítik e viszonyt, tekintve, hogy a francia típusú állam-önkormányzat közti szerződések nem jöttek létre, a sommás ún. együttműködési megállapodások és az említett kormányhatározatok között joghézag áll fenn. Az sem mellékes, hogy a tervszerződés intézményének, mint ahogy elnevezése is mutatja, terven, stratégiai terven kell alapulnia az állam oldaláról is, ami ugyancsak kérdéssé teszi az MVP megítélését, hiszen az tervi értelemben nem létezik. Megvalósításának folyamata még nem befejezett, a vonatkozó statisztikai gyűjtések szerint 22 megyei jogú város által javasolt összes beruházás átlagosan 42%-ának megvalósítása még nem kezdődött el 2023 áprilisáig, azonban ebben a stádiumban állami költségvetési takarékosági megfontolások miatt a teljes program lezárása várható (Kósa, 2023). Hozzáfűzhetjük, hogy egy ilyen mértékű elmaradást egyébként a stratégiai alapú fejlesztési metodika, így egy tervszerződés nem tett volna lehetővé. Az idő múlásával osztanunk kell azt a véleményt (Fekete, 2019, 32.), hogy hazánk visszacsúszott az 1960-80-as évek város- és iparfejlesztési politikai metodusához, amely az etatizmuson és a központból vezérelt top-down mechanizmuson alapszik (vö. Somlyódyne Pfeil, 2020a).

Tehát nem pusztán arról lenne szó, hogy az MVP keretében célzott fejlesztések nem kerültek szélesebb társadalmi közegben megvitatásra (Faragó, 2019; Fekete, 2019), hanem a városhálózat kis- és középvárosai, illetve alközponti szereppel bíró vagy arra predesztinált települések kizárására kerültek a városfejlesztési programból. A megyei jogú városok fejlesztése izoláltan, kétoldalú egyeztetések mentén zajlott, míg a vármegyék összes többi önkormányzatának fejlesztése azoktól elválasztottan a vármegyei önkormányzatok tervdokumentumai és dedikált forrásai keretében történt. Így a programlemek a településhálózati kapcsolatokat és a városok közötti funkciómegosztást nemigen tudták figyelembe venni, illetve annak előnyeit kihasználni. Következményként aggályossá vált az MVP-nek a településhálózat fejlődésére, valamint a területi kohézióra irányuló hatása. Faragó (2019) ezzel összefüggésben arra a „mentő” jellegű javaslatra jutott, hogy a településhálózat egésze érdekében célszerű lett volna az MVP-t és a vele párhuzamosan meghirdetett – vitára szintén okot adó – Magyar Falu Programot összekapcsolni. Azonban végül arra a következtetésre jutott, hogy az optimális megoldás a policentrikus térstruktúra kialakításához csak egy komplex és operatív településhálózat-fejlesztési stratégiává szélesítés esetében jönne létre.

Álláspontom szerint az elmúlt évtized területfejlesztési politikájából arra lehet következtetni, hogy az állam kormányzási szerkezete és mind centralizáltabb működése nem alkalmas a policentrikus térszemlélet befogadására, hiszen hiányoznak hozzá egyrészt a területi integrációt biztosító intézmények, másrészt a horizontális koordinációs és koope-

rációs mechanizmusok. Ráadásul a vármegyét is idevonva, a vertikális koordináció is gyenge vagy inkább „lyukas”.

Azaz azzal, hogy a decentralizáció elve az államépítésből eltűnt, a területi és helyi szereplők nem jutnak felhatalmazáshoz, hogy a területi folyamatokat autonóm módon befolyásolják, esetleg alakítsák (Pálné Kovács, 2017). Az egységes államban a települési önkormányzatok cselekvése saját közigazgatási területükre korlátozott (az önkormányzati decentralizáció a jogállami elvárásnak eleget tesz), aminek egyik kifejeződése, hogy a Parlament 2013-ban megváltoztatta az integrált településfejlesztési stratégia elfogadóinak alanyi körét. Azóta az önkormányzatok kizárólag saját területekre készíthetnek stratégiát, a várostérségi szemlélet, amelyet az uniós felfogás ösztönöz és 2009-től beépült az építészeti törvénybe, nem valósítható meg szabályozási szempontból (Somlyódy Péter, 2019). Így a többszintű kormányzás csírái – minthogy ahhoz legalábbis a területi és helyi szintek javára decentralizációra lenne szükség – nem tudnak megjelenni, a hatalmi-döntési folyamatok azzal ellentétes irányú mozgása, az egy központból irányítás a kormányzati szereplők közötti vertikális kapcsolatokat súlypontoszza.

Elemzésünk alapján megállapítható, hogy a policentrizmus, amely a településhálózat egészének fejlesztését ígéri, hatékonyságot és méltányosságot közvetítő módszer, mely alkalmas a területi kohézió létrehozására, viszont a bürokratikus kormányzási modell közepette alkalmazása nagy valószínűséggel nem vezet egyértelmű sikerre. Ennek magyarázata, hogy a modell értelmében nem a központi kormány határozza meg a hálózatokat és a városok térségi kapcsolatait, helyette mozgásteret nyújt a lokális és területi kormányzatoknak. A központi kormánynak a kormányzási viszonyban általában támogatóként, finanszírozóként és hajtóerőként célszerű jelen lennie. Az sem mellékes (Atkinson – Rossignolo, 2008), hogy a szereplők hierarchikus vagy mellérendeltségi viszonyban vannak-e egymással, azaz a központi kormány partnereként kooperál-e velük. A gazdaságfejlesztés szemszögéből pedig nélkülözhetetlen az üzleti stakeholderok és más partnerek részvétele a hálózatokban.

## ÖSSZEGZÉS

Nem véletlen, hogy az EU regionális politikája folytonosan napirenden tartja a policentrizmust, mivel az alkalmas a tagállamok és térségeik versenyképessége erősítésének elvárását a méltányosság és szolidaritás táplálta kohézió növelésével összeegyeztetni. A policentrikus városhálózat-fejlesztés eredményessége azon múlik, hogy a csomópontok fejlesztési folyamatába milyen mértékben sikerül integrálni funkcionális térségük egészét, ami városok és vonzáskörzetük kapcsolatrendszerén alapul (Faragó, 2006). Ilyenkor a települési súlypontok, növekedési pólusok mind a gazdaság-, mind a közszolgáltatás-fejlesztés számára kitüntetett helyet foglalnak el, ám azok esetében a városokból egy tágabb településkörre (kisvárosokra és fálvakra) tovagyűrűző és kölcsönös hatásokkal számolunk.

A feltárt helyzetép arra világít rá, hogy a policentrizmus adaptálása egy kifejezetten monocentrikus unitárius államban, mint Magyarország, meglehetősen nehéz. Ennek magyarázata, hogy a többközpontú fejlesztési szemlélet a horizontális kapcsolatokat hangsúlyozza és a decentralizáció irányába hat politikai, illetve intézményi jellemzői alapján, noha a vertikális kapcsolatoknak és a központoknak továbbra is jelentőséget tulajdonít a településhálózat egész-

sze vonatkozásában. Országunk Budapest-központúságának oldása a 2010 óta tartó centralizációs folyamatok miatt lelassult, mivel bár megvalósulnak beavatkozások, például fizikai, közlekedési összeköttetések és a logisztikai infrastruktúra elemeinek megteremtése (fizikai integráció) a többközpontúság támogatására, az államszerkezeti, a kormányzási, intézményi és következőképp a térszerkezetében lezajlott folyamatok egyértelműen hátráltatják azt. A policentrikus fejlődés feltételezi az erőforrások és kapacitások összegzését, aminek egyik módszere a területi szintek, valamint a térségek és szereplők közötti több interakció ösztönzése és a sokoldalú összekapcsoltság létrehozása. Vagyis a területi dimenzió akkor tud erősödni, ha a különféle közpolitikákat a funkcionális terekre szabja az állam, továbbá elősegíti intézményi, pénzügyi stb. eszközökkel a szereplők közötti mind hatékonyabb együttműködést. Bizonyos mértékű decentralizáció vagy devolúció nélkül nagy valószínűséggel nem megvalósítható a policentrikus térszerkezet, különösképpen nem a városi térségek legitímálása nélkül.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Atkinson, Rob – Rosignolo, Cristiana (eds.): *The Re-creation of the European City, Governance Territory and Polycentricity*, Amsterdam, 2008.
- Cattán, Nadin (ed.): *Cities and networks in Europe, A critical approach of polycentrism*, Esher Surrey, 2007.
- Czischke, Darinka – Pascariu, Simona: *The Integrated Approach to Sustainable Urban Development, in 2014–2020*, Urbact’ Study, New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development 2014–2020, Final Report 14 July 2015.
- ESPON: *The territorial dimension of future policies*, Policy Brief, Luxembourg, 2018. Elérhető: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_Policy\\_Brief\\_Territorial\\_dimension\\_of\\_future\\_policies.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Policy_Brief_Territorial_dimension_of_future_policies.pdf), (Letöltés ideje: 2023.04.20.)
- European Spatial Development Perspective (ESDP): *Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg, 1999.
- Faragó László: *A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása*, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Faragó László: *A Modern Városok Program mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában*, Tér-Gazdaság-Ember, 2019/2-3, 181–203.
- Fekete Dávid: *A Modern városok program jelentősége a hazai városfejlődésben*, Tér és Társadalom, 2019/1, 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Gázsó István – Kovács Róbert – Perger Éva – Schneider Gábor – Szegvári Péter – Vigvári András – Zsugyel János: *A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából I.*, Statisztikai Szemle, 2008/48, 5.
- Groth, N. Boje – Smidt-Jensen, Søren: *The ideo-centricity of urban poly-centricity*, in: Cattán, Nadin (ed.): *Cities and networks in Europe*, Esher Surrey, 2007, 81–92.
- Leipzig Charter: *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions*. To be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development, Leipzig on 25 May 2007.
- Nemes Nagy József: *Régiók, polarizálódás, centralizáció*, Comitatus, 2017/222, 3–13.
- Urban Agenda: *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands, 2016.
- Pálné Kovács Ilona: *Városi terek kormányzása és a városi rezsimék, Egy induló kutatás margójára*, Tér és Társadalom, 2010/4, 3–2. <https://doi.org/10.17649/TET.24.4.1788>

- Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, Studia Regionum, Budapest–Pécs, 2017.
- Porter, Michael. E.: *Clusters and the New Economics of Competition*, Harvard Business Review, November-December, 1998. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> (Letöltés: 2022.09.08.)
- Rechnitzer János: *A területi tőke a városfejlődésben, A Győr-kód*, Budapest – Pécs, 2016.
- Salamin Géza – Péti Márton: *Terveképzéstől a governance-ig: A térbeli tervezés európai fogalma, jelentései és lehetséges hazai kapcsolódásai*, Tér és Társadalom, 2019/3, 7–28. <https://doi.org/10.17649/TET.33.3.3175>
- Somlyódy Péter Edit: *Nemzetállami várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus koncepciója*, Tér és Társadalom, 2006/4, 31–47. <https://doi.org/10.17649/TET.20.4.1076>
- Somlyódy Péter Edit (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései, Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*, Pécs, 2012.
- Somlyódy Péter Edit: *A városok szerepe a területi kormányzásban, A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*, Budapest, 2019.
- Somlyódy Péter Edit: *Application of Integrated Development Approach in the Hungarian Urban Policy Process: The Road from Governance to Government*, in: Trono, Anna – Nunes Silva, Carlos (eds.): *Local Governance in the New Urban Agenda*, Cham, 2020, 65–90. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_4)
- Somlyódy Péter Edit: *A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettel az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon*, Tér és Társadalom, 2020a/4, 18–44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szakálné Kanó Izabella – Lengyel Imre: *A kelet-közép-európai országok térségeinek konvergenciaklubjai*, Statisztikai Szemle 2021/9, 821–843. <https://doi.org/10.20311/stat2021.9.hu0821>
- Szegvári Péter: *A magyar településbázis-fejlesztés kibívásai és lehetséges irányai*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2022/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Urban Agenda: *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands, 2016. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

## JOGSZABÁLYOK

- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról (OFTK).

## INTERNETES FORRÁSOK

- Dajkó Ferenc Dániel: *Egy megyei jogú város maradt, amely nem elérhető négysávos úton*, 2021. április 16. Elérhető: <https://novekedes.hu/elemezsek/mar-csak-egy-megyei-jogu-varos-nem-elhereto-negysavos-uton-mutatjuk-hol-epulnek-uj-utak-iden> (Letöltés ideje: 2023.07.04.)
- Kósa András: *Mérlegen a Modern Városok Program: hatalmas különbségek a megvalósításban*, 2023. április 28. Elérhető: <https://www.szabadeuropa.hu/a/merlegen-a-modern-varosok-program-haltamas-kulonbsegek-a-megvalositasban/32362483.html> (Letöltés ideje: 2023.07.12.)
- KSH: *Népszámlálás 2022, Előzetes adatok, A népesség és a lakások száma*. Elérhető: [https://nep-szamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/elozetes\\_adatok/#/11](https://nep-szamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/elozetes_adatok/#/11) (Letöltés ideje: 2023.06.24.)