



Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat

2011/1



A magyar EU elnökség eredményei a terület- és városfejlesztés területén

A TERÜLETI SZEMPONT HANGSÚLYOS MEGJELENÉSE A FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

A TERÜLETI AGENDA FELÜLVIZSGÁLATÁNAK MEGALAPOZÁSA

AZ EURÓPAI DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK HATÁSA A VÁROSEJLŐDÉSRE

KÉZIKÖNYV A VÁROSOKNAK A VÁROSOKRÓL

A TERÜLETI AGENDA 2020 ÜZENETEI A MAGYAR VIDÉKFEJLESZTÉS SZÁMÁRA

2011

FALU VÁROS RÉGIÓ

2011/1.

A Falu Város Régió folyóirat támogatói:

Nemzetgazdasági Minisztérium
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Belügyminisztérium

Felelős kiadó: VÁTI Nonprofit Kft.



Vezérgazdátó: Dr. Vereczkey Zoltán

A kiadó címe: 1016 Budapest, Gellérthegy u. 30-32.

Főszerkesztő: Salamin Géza

A szerkesztőbizottság tagjai:

Dr. Csemez Attila, Dr. Czira Tamás, Fülöp Judit, Gauder Péter, Ongjerth Richárd,

Dr. Péti Márton, Salamin Géza, Dr. Szaló Péter, Szoboszlai Zsolt

Szerkesztő: Radvánszki Ádám

Nyomdai kivitelezés: Iamart Design Kft.

ISSN: 1218-2613

A lap olvasható az interneten: www.vati.hu

Kedves Olvasó!

Örömkre szolgál, hogy sikerekről, a magyar EU elnökség területi vonatkozású eredményeiről számolhatunk be a Falu, Város, Régió jelenlegi számában. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy Magyarország fontos szereplőjévé vált az európai terület- és várospolitikai törekvéseknek. A magyar elnökség előkészítését ambiciózus programmal kezdte meg 2009-ben a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium a területpolitika és városi ügyek terén, és a 2011. júniusig tartó folyamatban sikerrel végezte el a vállalt feladatokat.

A területi kohézió kérdéskörében kiemelten fontos feladat hárult a magyar félre. A Területi Agenda felülvizsgálatával huszonhét tagállam és a partner államok egyetértését kellett elérni az európai területi fejlődés aktuális kihívásaival és a kívánt irányokkal kapcsolatban mindakkor, amikor az európai országok, régiók eltérő mértékű és természetű gazdasági problémákkal küzdenek, amikor az EU megújította stratégiai irányait az Európa 2020 Stratégiában és küszöbön állt az EU kohéziós politikájának megújítása, a 2013 utáni időszakra való felkészülés.

A várospolitika terén Magyarország két fontos kérdéskör kiemelését is vállalta önként. A demográfiai folyamatok városfejlődésre gyakorolt hatásának vizsgálatával a döntéshozók figyelmét kívánta felhívni a következő évtizedekben előttünk álló kihívásokra, melyek kezelése európai figyelmet érdemel. A városok klímaváltozással kapcsolatos feladataihoz praktikus segítséget kívánt nyújtani a jelenleg fellelhető ismeretanyag felhasználóbaráttá tételével és praktikus gyakorlati példák ismertetésével.

A magyar elnökség eredményeként nem pusztán a legmagasabb szintű miniszteri, államtitkári találkozókat értékelhetjük, hanem az azokhoz vezető utat is. Elmondhatjuk, hogy már az elnökség félévét megelőzően is Magyarországon lett az európai területpo-

litikai együttműködések központja, hazánk adhatott otthont számtalan szakértői szintű hivatalos és informális egyeztetésnek. Az egyeztetések során az európai régiókat és városokat érintő legfontosabb kihívásokról, a szükséges válaszokról és a célok valóságba való átültethetőségéről folytatott vita minden érintett szakterületen termékenynek bizonyult.

Ezekről a termékeny vitákról, a magyar EU elnökség kapcsán felmerült aktuális kérdésekről kísérelünk meg mostani lapszámunkban áttekintést adni, lehetőséget adva a hazai és európai tudományos élet szereplőinek is, hogy a felmerült témákkal kapcsolatban kifejtsek véleményüket.

Az elnökségi félévet az európai szakmai közvélemény is kifejezetten produktívnak, eredményesnek ítéli, ami melegséggel töltheti el a szívünket, de az út nem ért még véget, fontos teendők állnak még előttünk. Fontos, hogy a különböző fórumokon megfogalmazott teendők valójában megvalósításra kerüljenek. Ennek első lépése, hogy a szakmai közvélemény ezeket megismerje, saját országára, térségére, városára nézve értelmezze és alkalmazza. Ebben kívánunk segítségükre lenni ezzel a rövid áttekintéssel, bízván abban, hogy ezzel is hozzájárulhatunk térségeink, városaink fenntartható fejlődéséhez.

Hasznos olvasást kívánok!

*Radvánszki Ádám
irodavezető
VÁTI TTÉI
Nemzetközi, Területpolitikai és
Urbanisztikai Iroda*



TARTALOM

Szerkesztői előszó (Radvánszki Ádám).....	2
Európa élén – A magyar EU Elnökség eredményei az európai területpolitikában és várospolitikában (Dr. Nyikos Györgyi)	4
A területi szempont hangsúlyos megjelenése a fejlesztéspolitikában – átalakuló struktúra? (Dr. Nyikos Györgyi, Drahos Zsuzsanna).....	5
A Területi Agenda felülvizsgálatának megalapozása: az Európai Unió területi helyzetének és kilátásainak újragondolása (Radvánszki Ádám, Sütő Attila)	17
A magyar EU elnökség eredményei a városfejlesztés területén (Iván Andrea)	34
Az európai demográfiai folyamatok hatása a városfejlődésre (Gerőházi Éva, Dr. Hegedüs József, Szemző Hanna, Dr. Tomay Kyra, Dr. Tosics Iván).....	39
Kézikönyv a városoknak a városokról (Kohán Zoltán, Dr. Péti Márton, Rideg Adrienn).....	45
Visszaadni a lendületet – Gondolatok a magyar EU-elnökségről (Dr. Kai Böhme)	53
A Területi Agenda 2020 összefüggései (Andreas Faludi)	57
Az új, 2020-ig szóló európai Területi Agenda üzeneteinek egy lehetséges interpretációja a magyar vidékfejlesztés számára (Dr. Csatári Bálint).....	61
A városfejlesztés aktuális kérdései – konferencia városi önkormányzatok részére (Gere László, Keleonné Török Lívia).....	66

Európa élén – A magyar EU Elnökség eredményei az európai területpolitikában és várospolitikában

Kedves Olvasó!

Mint azt mindannyian tudjuk, 2011 első féléve rendkívül fontos periódus volt Magyarország számára, amikor hazánk töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. Több tekintetben is komoly kihívással kellett szembenéznünk, hiszen a nemrég csatlakozott tizenkét új tagállam közül Szlovénia és Csehország után harmadikként nyílt lehetőségünk bizonyítanunk rátermettségünket az európai szinten.

A magyar elnökség az „erős Európa” mottót választotta keretül a féléves időszakára. Egy erős Európa erős és integrált kohéziós politikát feltételez, mely alapjainak megteremtése is szerepelt a magyar elnökségi programban. Célunk egy olyan politika kialakítása volt, mely az utóbbi években megváltozott társadalmi, gazdasági körülmények között is hatékonyan tud reagálni az újabb, esetleg váratlan kihívásokra, valamint alapvető eszköze lehet az Európa 2020 Stratégia végrehajtásának. A kohéziós politika jövőjével kapcsolatban érdemi álláspont kialakítására törekedtünk, annak érdekében, hogy Lengyelországnak megfelelően előkészítve adjuk át a terepet hozzájárulva ezzel a 2013 utáni időszakra vonatkozó jogszabálytervezetek eredményes tárgyalásához.

Az elnökségi időszak alatt intenzív konzultáció folyt a kohéziós politikáról minden szinten, melynek következtében februárban az Általános Ügyek Tanácsán tanácsi következtetések, majd májusban az informális miniszteri találkozón elnökségi következtetések kerültek elfogadásra. A magyar elnökség a tagállamok együttes kötelezettségvállalásait tartalmazó megállapodással elősegítette, hogy továbbra is fennmaradjon a szolidaritás elve a kohéziós források

elosztásában, és hogy a kohézióra szánt pénz a felzárkóztatást szolgálják, a források pedig lehetőleg ne szűküljenek.

A területi kohézió tekintetében a magyar elnökség kiemelt feladata volt, hogy a területfejlesztés uniós alapelveit rögzítő, 2007-ben elfogadott Területi Agendát az új szakpolitikai környezet tükrében értékelje és megújítsa. Ennek eredményeként fogadták el a tagállamok a területfejlesztésért felelős szakminiszterek közös állásfoglalását tükröző Területi Agenda 2020 című dokumentumot a májusi informális miniszteri találkozón.

A városfejlesztés területén Magyarország két fontos kihívás, a klímaváltozás és a demográfiai változás témáját tűzte zászlajára. A klímaváltozás városokat érintő kihívásairól kézikönyv, a demográfiai változások kapcsán szakértői tanulmány született. A „Budapest Nyilatkozat” című dokumentum pedig a városokat érintő globális kihívásokra hívja fel a figyelmet.

A tagállamoktól kapott visszajelzések, valamint az elért eredmények alapján büszkén állíthatjuk, hogy egy sikeres elnökségi programot tudhatunk magunk mögött, melyek hivatkozási alapot nyújtanak majd a terület- és városfejlesztés, valamint a kohéziós politika uniós szintű továbbformálása során.



*Dr. Nyikos Györgyi
fejlesztési ügyekért felelős
helyettes államtitkár
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium*

A területi szempont hangsúlyos megjelenése a fejlesztéspolitikában – átalakuló struktúra? (az elmúlt időszak eseményei és a TA2020)

Enhancement of the territorial dimension of development policy – a changing structure? (events of the last period and the TA2020)

The global economy starts to get over the worst financial and economic crisis of the last half century. Europe has to face an enormous challenge: it has to stimulate economic growth in such a way that is able to reduce the unemployment rate and poverty at the same time. In order to achieve these goals, consultation about potential development possibilities, preparatory and strategic processes have been started in many fields. Economic policy, budgetary and development strategic issues have to be solved. The importance of the territorial dimension and its key role in development policy is nowadays part of not only the professional but also of the official political conversation. Drivers of the territorial aspects and priorities: territorial and Cohesion Policy, which were separated for a long time, has been harmonized by the Lisbon Strategy.

A globális gazdaság kezd kilábalni az elmúlt fél évszázad legrosszabb pénzügyi-gazdasági válságából, Európa pedig hatalmas feladat előtt áll: gazdasági növekedést serkentve csökkentenie kell a munkanélküliséget és a szegénységet. Ezen célok elérésének lehetséges módjairól számos területen, több kérdésben szakmai viták útján megindultak az egyeztetési, előkészítési, stratégiai jelentőségű folyamatok. Gazdaságpolitikai, költségvetési, fejlesztési stratégiai kérdések várnak megoldásra.

A területi szempontok jelentősége és a fejlesztések során játszott kulcsszerepe ma már része nemcsak a szakmai, de a politikai szinten folytatott hivatalos párbeszédnek is. A területi szempontok és prioritások kiemelkedő hordozója a területpolitika és a kohéziós politika, amelyek sokáig elkülönültek, de megkérdőjelezhetetlen összehangoltságuk folyamatosan nő, és a Lisszaboni Szerződés életbelépésével még szorosabb lett kapcsolatuk.¹

Felvezetés

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a **területi kohézió célkitűzése** a kohéziós politika jövőjéről folytatott vita hangsúlyos témájává vált, hiszen a szerződés egy harmadik dimenzióval bővíti ki a kohéziós politikát, és immár „gazdasági, társadalmi és területi kohézióról” beszél. *A területi kohézió olyan*

cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alap-eleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. A területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását.

A projektek helyi adottságokhoz való igazítása növeli az elfogadottságukat, csökkenti a megvalósítást korlátozó tényezők előfordulásának lehetőségét, ezáltal pedig hatékonyabbá teszi a végrehajtást, és versenyelőnyöket is eredményezhet. Ez segíti az eredményesebb forráskihelyezést, és hozzájárul az uniós források hatékony felhasználásához.

A **kohéziós politika** célja a közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése, a közösség egészének harmonikus fejlődése és különösen a régiók közötti különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében. A fejlesztési célkitűzések között a versenyképesség és a felzárkóztatás egyaránt megjelenik, folyamatos szakmai vita zajlik ezeknek egymáshoz való viszonyulásáról. Mindazonáltal a kohéziós poli-

¹ A Lisszaboni Szerződés előtt ugyanis a kohéziós politika uniós, míg a területpolitika tagállami hatáskör volt, mostantól a területpolitika vonatkozásában is megjelenik a megosztott kompetencia.

tika az európai szintű szolidaritást szolgáló politikai keret, amelynél a megvalósítás forrásaiként a strukturális alapok és a Kohéziós Alap szolgálnak.

A **területfejlesztés** közfeladat, amely alkalmas a szakpolitikák és konkrét fejlesztések területi harmonizációjára, tudatos hatásgyakorlás, amely a különböző tevékenységek térbeli megoszlására, térbeli változás indukálására irányul, valamint alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére.

A jelenlegi általános megközelítés szerint, amíg a kohéziós politika a közösségi politikák közé, addig a területfejlesztés tagállami hatáskörbe tartozik. Ennek elsődleges oka, hogy az Európai Unió sokáig nem ismerte a területfejlesztés fogalmát, és a regionális politika magyarországi adaptációját nem illesztették be a hazai területfejlesztési gyakorlatba, hanem azzal párhuzamosan művelték. Ez értelmezési káoszt eredményezett, és számos párhuzamosságot hozott.

A területfejlesztés és a kohéziós politika egymásra hatása, közeledése figyelhető meg az utóbbi időben. Egyrészt zajlik a kohéziós politika reformja, a célkitűzések és a végrehajtási folyamatok, intézmények működésének átgondolása, másrészt a területfejlesztés módszertanának megújítása és az alkalmazási lehetőségek vizsgálata. *A lehetséges közös elem: a komplex integrált megközelítés alkalmazása a fejlesztéseknél mind a kohéziós politika, mind a tagállami területfejlesztés vonatkozásában.*

A területi kohézió alapelveként való bevezetése a kohéziós politikába megteremti azt a flexibilitást, ami ahhoz szükséges, hogy minden régió olyan stratégiát készíthessen, ami saját adottságaihoz a leginkább illeszkedik. A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet és a decentralizáció, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait.

A fejlesztéseket a probléma természetéhez szükséges igazítani, és **lehetőséget kell adni a területi hierarchia kötött rendszeréből** (EU-ország-régió) való kitérésre, hiszen az érintett területek gyakran ezeken a területi egységeken belül, esetleg az egységek határait átlépve jeleníthetők meg. A problémák legtöbbször a közigazgatási régióktól eltérő (funkcionális) területi dimenzióban jelennek meg (például folyók és vízgyűjtő területeik, tavak és környezetük, városok

vonzásterületei, hegyvonulatok, funkcionális városi terek, városi-vidéki régiók, jelentős közlekedési folyosók hatásterülete, természetvédelmi övezetek, ingázási övezetek). Mivel a területi kohézió nem valósítható meg befelé forduló politikával, **az intézkedéseknek szükség szerint át kell nyúlniuk az egyes földrajzi, közigazgatási térségek, régiók vagy az ország határain is.**

Annak ellenére azonban, hogy a területi szempontok jelentőségét mindenki elismeri, a fejlesztéspolitikában és az ágazati politikák alakítása és végrehajtása során a területiség nem feltétlenül szerepel a legfontosabb alapelvek között. Több mint húsz éves informális kormányközi együttműködésnek köszönhetően illetve a legutóbbi idők kohéziós politikai változásaira tekintettel azonban mára számos hivatkozási pont, javaslat és irányelv segíti e téren a döntéshozókat, tervezőket, program- és projekt végrehajtókat. A következő időszakban várhatóan a statisztikai régiók jelentősége, szerepe visszaszorul, a „regionalizmus” helyett a fejlesztési feltételrendszerben felértékelődik a „területiség”, ezen belül a területi sajátosságokra építő tervezés és a területi keretekben folyó, a helyi viszonyok és szereplők ismeretén alapuló, aktív, kezdeményező jellegű projektfejlesztés képessége.

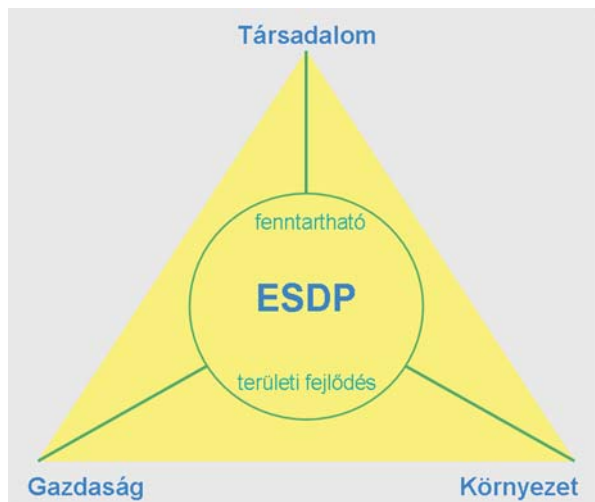
Az informális együttműködés kezdete

A területfejlesztésért felelős miniszterek első közös informális ülésüket 1989-ben rendezték meg Nantesban. Pár évvel később, az 1993-as liège-i ülésükön a miniszterek úgy döntöttek, hogy kidolgoznak egy **Európai Területfejlesztési Perspektívát** (ESDP), melyet 1999-ben Potsdamban fogadtak el.

Az ESDP a policentrikus városhálózat-fejlődést és a kiegyensúlyozott város-vidék kapcsolat megteremtését, a hozzáférhetőség biztosítását és az értékekkel való bölcs gazdálkodást kívánta erősíteni. Ezek a célkitűzések elsősorban az akkor még tizenöt tagú Európai Unió területi kihívásait tükrözték, de ezek a huszonegy tagú közösségben is érvényesítendő célként fogalmazódnak meg.

Az ESDP jelentős lendületet adott az összeurópai területi kutatásoknak is, ugyanis ez hívta életre az **Európai Területi Tervezési Megfigyelési Hálózatot** (ESPON Program - European Spatial Planning Observation Network), mely hozzájárult ahhoz, hogy az Európai Unió területpolitikája valós tények feltárásán alapulva, az európai területi folyamatok egységes értelmezése és értékelése révén alakuljon. Az ESPON program számos

résztében tárja fel a különböző társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatok térbeli megjelenését, valamint egyes európai politikák hatását.



1. ábra: Az Európai Unióra vonatkozó területi perspektívák: a fenntartható területi fejlődés sarokpontjai (Riczy J. – Salamin G., 2010)

Az ESDP-re alapozva, a miniszterek 2004 novemberében Rotterdamban már arra a kérdésre keresték a választ, hogy hogyan lehet a régiók eltérő területi adottságait és lehetőségeit az európai gazdasági növekedés és foglalkoztatás érdekében mozgósítani.

A területi szempontok hangsúlyosabb megjelenése – TA2007

Az ESPON eredményekre alapozva, a tagállamok együttműködésével ekkor vette kezdetét **Az Európai Unió területi helyzete és kilátásai** című egyértelmű szakpolitikai üzeneteket is megfogalmazó összegző értékelés kidolgozása a kibővült EU egészére. Amellett, hogy a tagállamok egyetértettek a legfontosabb európai trendekben és kihívásokban, fontosnak tartották akcióikat is összehangolni, melynek érdekében közös célokat fogalmaztak meg.

Ezeket a célokat az **Európai Unió Területi Agendája** című dokumentumban összegezték, amelyet 2007. május 25-én a német EU-elnökség keretében Lipcsében rendezett informális miniszteri találkozón fogadtak el a területfejlesztésért felelős miniszterek. A Terület Agenda beazonosította a legfőbb kihívásokat és az EU fejlesztésének területi prioritásait, továbbá az ezek érvényesítése érdekében szükséges intézkedéseket.

A szakpolitikai keretdokumentum fontos lépés volt az európai szintű területfejlesztés, az integrált területi tervezés megteremtése és az európai szintű területpolitika kiteljesedése irányába. Mindez arra ösztönözte az Európai Unió tagállamait, hogy az országok, régiók, városok fejlődése szempontjából egyre fontosabb európai összefüggéseket, a funkcionális területek határon átnyúló kapcsolatait, illetve a lehetséges közös szinergiákat, kockázatokat közös prioritások mentén, egymással együttműködve próbálják meg kezelni.

A Terület Agenda célja az volt, hogy a helyi szint igényeinek határozottabb figyelembevételével elősegítse a régiók és a városok eltérő területi adottságainak eredményes kihasználását, hozzájárulva ezzel a területi kohézió megvalósításához. A dokumentum nagymértékben hozzájárult a tagországok és az Európai Bizottság azon törekvéséhez, hogy az Európai Unió strukturális politikájának gazdasági és szociális dimenziója mellett a területi dimenzió is megjelenhessen. Többek között ennek is köszönhető, hogy a területi szempontok egyre hangsúlyozottabban jelentek meg az uniós szintű dokumentumokban.

Bár a területi kohézió egységes európai értelmezéséről nem született döntés, az Európai Bizottság 2008 októberében megjelentetett **Zöld Könyv a Területi Kohézióról** kiemelte, hogy a „*területi kohézió célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait a legoptimálisabban kihasználhassák. Ez azt jelenti, hogy a sokféleséget olyan előnnyé alakítják, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez.*”

A Zöld Könyv egy közös gondolkodást indított el az Európai Unió tagállamai között a téma fontosságáról, egységes értelmezéséről és alkalmazásának mikéntjéről. A Zöld Könyv szerint az európai régiók sokfélesége Európa gazdasági fejlődésének és versenyképességének fontos eleme. A Zöld Könyv társadalmi vitája során sok vélemény szorgalmazta az integrált fejlesztést, valamint a különböző ágazati fejlesztések közötti jobb összhang megteremtését. Elengedhetetlen a különböző fejlesztéspolitikai alrendszerek (például a kohéziós politika, agrárpolitika, vidékfejlesztési politika, versenyképességi politika, stb.) integrálása és mindeközben a globális folyamatok, kihívások folyamatos figyelembevétele.

A Zöld Könyv azt is kiemelte, hogy a területi kohézió értelmezése túlmutat az elmaradott régiók felzárkóztatásán, a gazdasági teljesítmény mennyiségi

kiegyenlítésének, illetve a különböző fejlettségű régiók közelítésének a szemléletén. Az új szemlélet előtérbe helyezi az egyes régiók, területek különleges adottságait és hangsúlyozza, hogy minden egyes térségnek a saját adottságaira kell építenie fejlődését és kihasználnia a sokszínűségben rejlő lehetőségeket. A Területi Agenda, ahogy azt az alcíme – *Egy sokszínű régiókból álló, versenyképesebb és fenntarthatóbb Európa felé* – is jól jelzi, ugyancsak ebben a szellemben született meg.

Különös figyelmet érdemel **Fabrizo Barca** 2009-ben megjelent **független jelentése** is, amely az uniós kohéziós politika reformjára vonatkozóan fogalmazott meg javaslatokat. A jelentés kiemelte a területalapú (place-based) politika fontosságát, ami segít kezelni a kihasználatlan lehetőségeket és csökkenteni a társadalmi kirekesztést a külső beavatkozások és többszintű kormányzás eszközével. A Jelentés arra hívta fel a figyelmet, hogy valamennyi régió számára biztosítani kell, hogy lehetőségeit kihasználva tudjon részt venni a gazdasági növekedésben, és ugyanígy valamennyi polgárnak részesülnie kell a kohéziós intézkedések adta előnyökből, függetlenül attól, hogy az Unió mely részén él.

A Területi Agenda felülvizsgálatának magyarországi előzményei, a területi szemlélet hangsúlyossá válása

A 2007-ben elfogadott Területi Agenda felülvizsgálatának szükségességéről maguk a miniszterek döntöttek 2007-ben, Lipcsében. Az elnökségi feladatokat 2011 első félévében ellátó **Magyarországot kérték fel a Területi Agenda végrehajtásának értékelésére, valamint a dokumentum felülvizsgálatára.**

A feladat előkészítését már 2009-ben megkezdtek a Területi Agenda háttéranyagának, **Az Európai Unió területi helyzete és kilátásai** című dokumentum érvényességének vizsgálatával.

Szerénytelenség nélkül állíthatjuk, hogy Magyarország egy igazán testhez álló feladatot kapott. Az **Országos Területfejlesztési Konceptiónk** nem csak szoros összhangban volt és van az uniós szintű területi kohézió előmozdítását szolgáló **Területi Agenda** című dokumentummal, hanem elébe is ment az európai folyamatoknak, hiszen már a 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban megfogalmazásra kerültek a területi kohéziót szolgáló eszközök, miközben az Európai Unió még csak a

területi kohézió közös értelmezését próbálta meghatározni.

Szintén jelentős eredmény volt, hogy a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó kohéziós, valamint az agrár- és vidékfejlesztési alapok felhasználását lehetővé tevő tervdokumentumokban, valamint a pályázatokban általánosan érvényesítendő **harmadik horizontális szempontként** jelent meg a területi kohézió alapelve (az esélyegyenlőség és fenntarthatóság mellett). Ez a szemlélet a tervezésben, végrehajtásban és monitoringban is következetesen alkalmazásra kellett, hogy kerüljön. Az Irányító Hatásoknak és a pályázóknak készített **Területi kohéziós útmutató**, valamint a 2008-ban megjelentetett **Kézikönyv a területi kohézióról** számos példán keresztül szemlélteti a területi szempontok figyelembevételének fontosságát a fejlesztések során.

A Területi Agenda céljainak hazai előmozdítása érdekében 2010-ben megjelentettünk egy **Kézikönyvet az Európai Unió Területi Agendájának hazai érvényesítéséhez**, mely az ágazati, regionális és a helyi szint szakemberei számára készült. A kötet egyrészt a Területi Agenda célkitűzéseinek hazai végrehajtásához kívánt konkrét, gyakorlati ajánlásokkal hozzájárulni, másrészt a területi szemlélet érvényesítését kívánta elősegíteni a hazai stratégiaalkotás és programszintű fejlesztések esetében.

A területi kohézió értelmezésének **magyar módszertana alapján annak négy egymással kapcsolatban álló, de önálló tématerülete került meghatározásra:**

- a fejlesztések gazdasági, társadalmi, környezeti hatásai legyenek kedvezőek;
- biztosítani kell a fejlesztések területi szinergiáját, azaz, a fejlesztések illeszkedjenek a térség gazdasági, társadalmi, környezeti adottságaihoz és más fejlesztésekkel is legyenek összhangban;
- a fejlesztések feleljenek meg a fizikai térhasználat elveinek;
- a fejlesztések járuljanak hozzá az országos területi célok eléréséhez.

Ugyanakkor mindegyik szempont más döntéshozatali szinten érvényesíthető a leghatékonyabban, melyet az alábbi ábra szemléltet:



2. ábra: A területi kohézió hazai értelmezési szempontjainak fontossága az egyes fejlesztéspolitikai döntéshozatali szinteken (minél sötétebb, annál jelentősebb) (Péti, M. 2009)

A Területi Agenda végrehajtása, valamint a területi szemlélet előmozdítása során kiemelendő a nemzeti szint jelentősége, a tagállamok felelőssége. Ez ugyanis az a szint, ahol valós és hathatós iránymutatásokra, és a helyi, regionális vagy akár ágazati szintről kiinduló kezdeményezések összefogására, területi alapú koordinálására van szükség. Ahhoz, hogy a földrajzi sokszínűséget valóban erőforrásként tudjuk kihasználni, ösztönözni kell a többközpontú fejlődést, a területi (governance típusú) kormányzás megjelenését. Ahhoz, hogy egy harmonikus, kiegyensúlyozott területi fejlődés valósuljon meg, szükség van a területi szempontok rendszerszerű integrációjára képes kormányzásra.

Külön fontos hangsúlyozni, hogy több vonatkozásban, témakörben a magyar szakpolitikai kezdeményezések innovatív és úttörő jellegűnek tekinthetők európai szinten is. A tapasztalataink alapján kevés uniós tagállam tett a magyarhoz hasonló konkrét, és szakmailag mélyreható lépéseket a területi kohézió nemzeti értelmezése és előmozdítása érdekében.

A Területi Agenda felülvizsgálatának keretei

Ilyen előzmények után 2009 áprilisában Magyarország koordinációja mellett, több külföldi szakértő bevonásával felállításra került egy **szövegező csoport** és egy, a Területi Agenda felülvizsgálatának folyamatát felügyelő, közel húsz tagból – köztük tagállamok és uniós intézmények képviselőiből – álló **munkacsoport**.

Az EU tagállamait szakértői és főigazgatói szintű ülések alkalmával folyamatosan tájékoztattuk az előrehaladásról, valamint a tudományos élet képviselőinek véleményét is becsatornáztuk a folyamatba,

hiszen számos konferencián és szemináriumon résztvettünk és vitattuk meg a felülvizsgálatot megalapozó tudományos eredményeket a résztvevőkkel.

A felülvizsgálat szükségességét több tényező is indokolta. Egyrészt jelentős változás ment végbe a stratégiai, politikai keretfeltételekben, másrészt pedig a gazdasági, társadalmi trendekben.

Az egyik nagy változás a **Lisszaboni Szerződés** 2009-ben történő **hatálybalépése** volt, amely a területi kohéziót a jövő kohéziós politikájának konkrét célkitűzésévé tette, hiszen már „*gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*” beszél. Egy évvel később a tagállamok vezetői elfogadták és megerősítették a Lisszaboni Stratégia helyébe lépő átfogó gazdaságpolitikai stratégia, az **Európa 2020**, valamennyi fő célkitűzését. Ezzel párhuzamosan már zajlott a tagállamok részéről a **kohéziós politika 2013 utáni jövőjéről** folytatott közös gondolkodás is, melyben új elemként jelent meg az **Európa 2020 stratégia** végrehajtásának a politikára gyakorolt hatása.

A **Lisszaboni Szerződés** hatályba lépésével a területi kohézió a gazdasági és a társadalmi kohézió mellett a kohéziós politika harmadik dimenziójává vált. Ez új keretet adott az uniós szintű fejlesztéseknek, és a területi kohézió a kohéziós politika jövőjéről folytatott vita hangsúlyos témájává vált. A kohéziós politika egy olyan eszköz, amely oly módon segíti elő az egyes területek versenyképességének növekedését, hogy egyúttal figyelembe veszi az adott területi fejlesztési igényeit, lehetőségeit és az uniós stratégiai céljait is.

A svéd elnökség 2009-ben **Kirunában a kohéziós politika és a területfejlesztés témáját összekapcsoló konferenciát szervezett, ahol a területi potenciálok jobb kihasználására hívták fel a figyelmet**, amit az EU politikák sikerességének egyik alapfeltételeként határoztak meg.

Európa régióinak sokszínűsége a gazdasági növekedés és a versenyképesség egyik elengedhetetlen eszköze. Az egyes régiók területi lehetőségeinek a feltárása hosszas elemző munkát feltételez, melyben a különböző szereplők és szakterületek koordinálására és prioritizálására van szükség. A kohéziós politikának e területi potenciálok mobilizálásában különösen fontos szerepe van, amely hozzájárul az európai integráció erősödéséhez és az EU gazdasági növekedéséhez is. Az EU kohéziós politikája fontos

szerepet tölt be az integrált fejlesztések előmozdításában is.

Mivel a területi potenciálok beazonosítása központosított módon nehézségekbe ütközhet, e szemlélet a többszintű kormányzást és a szubszidiaritás alapelveinek érvényesülését is erősíti.

Az Európai Bizottság 2010 novemberében megjelent **Ötödik Jelentése a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról** szintén kiemelte a kohéziós politika jelentőségét, és felhívta arra is a figyelmet, hogy az fontos szerepet tölt be az Európa 2020 stratégia sikeres megvalósításában. A szakértők és politikusok abban is egyetértenek, hogy **az Európa 2020 stratégia sikerességében a területi szempontoknak kiemelt jelentőségük van.** Európa változatos régióinak eltérő területi adottságai meghatározzák lehetőségeiket az EU új gazdaságpolitikai stratégiához való hozzájárulásában.

Az átalakuló stratégiai és szakpolitikai környezet mellett **a gazdasági, társadalmi és környezeti trendek is megváltoztak.** A 2008-ban kirobbant pénzügyi és gazdasági válság változásokat eredményezett Európa területi szerkezetében, és az egyes régiók adottságainak függvényében eltérően hatott a különböző területek fejlődési kilátásaira. A 2004-ben és 2007-ben történt EU bővítésnek köszönhetően a régiók közötti kapcsolatokban is jelentős változások mentek végbe. Az immár 27 tagúra bővült EU komplex demográfiai és társadalmi problémákkal is szembenézni kényszerül, miközben az energia biztonság és a klímaváltozás kérdései is az előtérbe kerültek a Területi Agenda 2007-es elfogadása óta. Ezek a trendek és eltérő területi hatásai az EU területi állapota és perspektívái című elemző háttéranyagban részletesen bemutatásra kerülnek.

Kohéziós politika jövője – új kihívások

Az Európai Bizottság kezdeményezésére 2007 nyarától formálódnak a vélemények a 2013 utáni kohéziós politikáról. Az uniós költségvetési felülvizsgálattal,² illetve a következő uniós költségvetési időszakra vonatkozó egyeztetések indulásával a politika jövőjével kapcsolatos párbeszéd felgyorsult. Az uniós költségvetés felülvizsgálata szerint különösen az alábbi alapvető területeken van szükség fejlesztésre: az erőforrásokat az Európa 2020 célkitűzésekre kell

összpontosítani; kötelezni kell a tagállamokat a politika hatékonyságához szükséges reformok végrehajtására; valamint javítani kell a kohéziós politika hatékonyságát és eredményességét. A kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia kifejezett összekapcsolása egyfelől lehetőséget jelenthet az uniós szakpolitikák közötti koordináció elősegítéséhez, valamint a kohéziós politika fejlesztéséhez, hogy az minőségi tekintetben is kiemelt szerepet játsszon az uniót érintő különféle kihívások megoldásához. Ugyanakkor az a kényszerűség, hogy az állam által kiadott minden eurót a lehető legjobban kihasználjanak, szükségessé teszi a kohéziós politika reformját.

Az Európa 2020 stratégia elfogadásával a kohéziós politika végrehajtása számára új stratégiai keret született. A kohéziós politika képes, és meg is kell tennie a maga hozzájárulását a stratégia céljainak megvalósításához. A politika legtöbb beavatkozási területe összhangban áll az új stratégia prioritásaival és célkitűzéseivel. A kulcskérdés az, hogy milyen logika mentén hajtsák végre a beavatkozásokat, illetve mekkora azok hozzáadott értéke a pozitív társadalmi-gazdasági változásokhoz – különösen az Európa 2020 céljainak tükrében. Azonban az is említendő, hogy a válságra adandó válaszok és kilábalási stratégiák között, valamint a versenyképesség növekedése kapcsán olyan szempontok is előtérbe kerültek, amelyek nem (vagy nem megfelelő mértékben) vesznek tudomást a tagállamok és régiók közti fejlettségbeli különbségekről.

A kohéziós politika az európai integráció fontos eszközeként az egyetlen olyan komplex, integrált szemléletű és eszközrendszerű fejlesztési politika, amely jelentősen hozzájárul a gazdasági, szociális és területi kohézió célkitűzésének megvalósításához, illetve képes az egyéb európai politikák közti erős szinergiák létrehozására és felerősítésére. A kohéziós politikának tehát továbbra is jól finanszírozott, az unió egészére, az összes régióra kiterjedő szakpolitikának kell maradnia, az Európa 2020 stratégia végrehajtásának egyik rendkívül fontos, de nem kizárólagos eszköze. Számos más politika működésének támogatnia kell a célok megvalósulását. Ahogy az Európa 2020 stratégia esetleges sikere nem tudható be egyedül a kohéziós politikának, úgy a kohéziós politika eredményessége sem értelmezhető kizárólag az Európa 2020-as célok tekintetében történt előrehaladásnak.

Az Ötödik Jelentés hivatalosan rögzítette javaslatát a 2013 utánra vonatkozó kohéziós politika főbb tar-

² „Az uniós költségvetés felülvizsgálata” COM (2010) 700, 2010.10.19.

talmi és végrehajtási irányát illetően, és a kohéziós politika jövőjéről szóló vitát formálisan is elindította.

A Jelentés hangsúlyozza a kohéziós politika eredményeit, és állást foglal szerepének megtartása mellett, továbbá – reagálva a kohéziós politikát érintő vitákra és komolyan véve a kritikákat – felvetéseket fogalmaz meg a politika hozzáadott értékének növelésére, a kormányzás erősítésére, a végrehajtási rendszer egyszerűsítésére, valamint a kohéziós politika felépítésének lehetséges átalakítására. A javaslatok fő céljai – mint például az eredményorientált és integrált megközelítés erősítése, a láthatóság növelése, a fókuszált tervezés, a területi kohézió szempontjainak figyelembevétele vagy a pénzügyi végrehajtási rendszer egyszerűsítése. Általános érvennyel megjelenik, hogy a kohéziós politika sikeressége érdekében elengedhetetlen az eredményorientált megközelítés erősítése.

A kohézió pedig egyben a közösségi versenyképesség egyik alapfeltétele is. A felzárkóztatás és a versenyképesség növelése nem egymás ellen ható, hanem egymást segítő folyamatok, amelyek közösen járulnak hozzá az unió hosszú távon fenntartandó társadalmi és gazdasági stabilitásához. A felzárkóztatás legmegfelelőbb eszköze területről területre eltérő, így azt a tagállami, regionális adottságok függvényében e területi szintek maguk tudják legmegfelelőbben meghatározni. Fontos tehát, hogy ebben megfelelő rugalmasság álljon rendelkezésre, és a politika vegye figyelembe az egyes tagállamok és régiók eltérő kiindulási helyzetét és beavatkozási igényeit. A kohéziós politika saját céljainak háttérbe szorulása az elmaradott régiók további leszakadást eredményezné. A hatékonysághoz a jövőben tehát közös fellépésre, egységes, erős, fókuszált politikára van szükség.

A területi egyenlőtlenségek, növekedési, versenyképességi kihívások és strukturális problémák Európa összes régióját érintik, ha nem is egyforma mértékben. Az eltérő kiindulási pontok miatt az egyes régiók között jelentős különbségek lehetnek a fejlődéshez szükséges segítség mértékét illetően. Az elmaradottabb régiók koncentráltabb támogatása ezért elengedhetetlen, és a kohéziós politika forrásainak többségét az arra jobban rászoruló térségek számára kell elérhetővé tenni.

A kohéziós források felhasználása csak akkor lehet igazán eredményes, ha integrált megközelítésben történik. Csakis ez biztosítja az európai szintű straté-

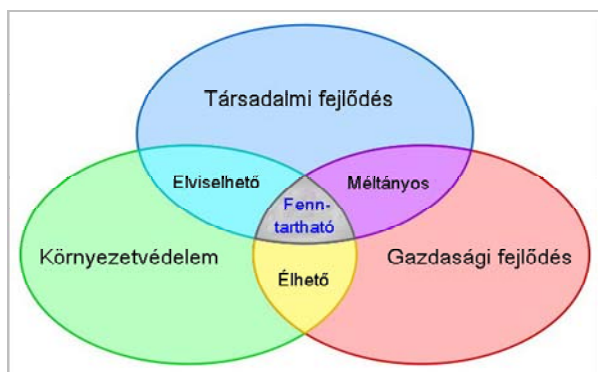
giai, a tagállami, valamint a regionális célok egymást segítő érvényesülését. A területi alapú megközelítéssel összhangban a kohéziós politikának – az ágazati stratégiák célkitűzéseinek figyelembe vétele mellett – hangsúlyt kell fektetnie a funkcionális területek, helyi igények komplex kezelésére, a regionális és helyi szintek mozgósítására. **Az integrált megközelítés a multiszektorális elvű kohéziós politika legjobb gyakorlatainak egyike**, ezért fontos, hogy a jövő kohéziós politikájának tervezése és végrehajtása során érvényesítsük. Az integrált megközelítés a szektorális megközelítésnél hatékonyabb, mivel segítségével eredményesebben biztosítható a különböző jellegű fejlesztési szempontok egyidejű, valós területi igényeket és város–vidék relációkat is figyelembe vevő, összehangolt kezelése.

Az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit **csak fenntartható módon lehet elérni**, és csak abban az esetben, ha az Európai Unió egyes részeinek fejlettségi szintje közötti eltérések csökkentése a jövőben is folytatódik. A fenti célok elérésére való törekvéssel párhuzamosan a kohéziós politika keretében kellően figyelembe kell venni az Európa 2020 stratégiában felvázolt növekedést ösztönző tényezőket, valamint a stratégia kiemelt céljait és kiemelt kezdeményezéseit, mert ezzel biztosítható a szakpolitikai fellépések fenntartható és ésszerű, hosszú távú eredményessége. A kohéziós politika egyedülálló többszintű irányítási struktúrájának köszönhetően elősegítheti és ösztönözheti azt, hogy az Európa 2020 stratégia keretében kitűzött célokat a **helyi és a regionális szintű szereplők is** magukénak érezzék.

Fenntartható fejlődés, Európa2020 stratégia és területi kohézió

Az elmúlt 15 évben a fenntartható fejlődés koncepciója a legtöbb ország fejlesztéspolitikájában kiemelkedő jelentőségűvé vált. A fenntartható fejlődés fogalom népszerű és fontos, de számos magyarázatot magába foglalhat. A különböző értelmezések mellett a legtöbb kutató egyetért abban, hogy **a fenntartható fejlődés** „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket*”³. A fenntartható fejlődés célkitűzései – gazdasági-, társadalmi- és környezeti fejlődés kombinációja – meghatározó kihívásokként jelentkeznek, melyekkel a nemzetközi közösségnek szembe kell néznie.

³ Lásd még Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentése



3. ábra: A fenntartható fejlődés pillérei (A Wikimedia Sustainable development.svg ábraszövegeinek magyar fordítása.)

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatosan a mindennapi leegyszerűsítő elképzelés szerint az egyik oldalon egyrészt ott lebeg a fogyasztói társadalomhoz tökéletesen asszimilálódott, virtuális világokban emberi mivoltát teljesen elvesztett ember rémképe, a maga felesleges, a félévente változó divatok szerint vásárolt és felhalmozott szórakoztatóelektronikai eszközeivel, a gyorséttermi kajától kórosan elhízva, szív- és érrendszeri betegségekre hajlamosan. Erre persze senki sem szeretne hasonlítani, a másik oldalon viszont ott van az ellen-rémkép arról az emberről, aki mindezt megtagadva, a modern társadalom összes káros vívmányát megvetve, véglegesen egy tanyára költözött, saját maga nevelve baromfit, tehenet. Persze mindkét esetben túlzásokról van szó, de sokan sajnos mind a környezetvédelmi törekvéseket, mind a fenntarthatóságot ez utóbbival keverik, vagyis, hogy egy újkori életszínvonalra kellene visszatérnünk a fenntarthatóságunk érdekében. A fenntartható fejlődésnél a mértékről van szó.

A fejlődés – a legtöbb ember szerint – pozitív jelenség, általában jobb jövőt feltételez. Hagyományosan a fejlődést a bevétel egy főre jutó növekedésével mérik vagy a GDP-vel. Tekintettel arra, hogy a jövedelem elosztása is lényeges tényező, így ha a folyamatok során a szegények további elszegényedése mellett növekszik az átlagos bevétel, ezt nem feltétlenül nevezük fejlődésnek. A klasszikus fejlesztési elméletek erősen fókuszálnak a beruházásra és a tőkére, mint a fejlődést meghatározó központi tényezőkre. Megjegyzendő, hogy az egy főre jutó nemzeti jövedelem növekedés csak a lehetőségét teremti meg a fenntartható fejlődésnek: miközben a stabil vagy növekvő egy főre jutó jövedelem nem garantálja a fenntartható növekedést, az ellenkezője garantálja annak lehetetlenségét. A kérdés az, hogy az egy főre jutó pénzügyi, termelési, természeti, humán vagy

szociális kapacitás növekedő vagy csökkenő tendenciát mutat – ez mutatja meg a pontos választ.

A gazdasági fejlődés káros hatással is lehet a környezetre, illetve támogathatja is a környezet védelmét. Az alkalmazott technológia meghatározó jelentőségű egyrészt a felhasznált energiaforrások, másrészt a káros kibocsátás szempontjából. A pénzügyi/költségvetési fenntarthatóság ugyancsak meghatározó a fejlesztési lehetőségeket tekintve, másrészt a fejlesztés működtetésében, fenntartásában. A társadalmi fejlettség, a közszolgáltatások (például oktatás, egészségügy, stb.) színvonala jelentősen befolyásolja az emberek egészségi állapotát, az emberi erőforrások minőségét, fontos persze, hogy ezek a rendszerek a költségvetési források hatékony felhasználásával működjenek.

Mind a környezeti, mind a társadalmi, mind a pénzügyi és gazdasági **erőforrások esetében azok hatékony és eredményes felhasználásának** követelménye meghatározó kiindulópontja a jövő fejlesztéseinek.

A fenntartható fejlődés minden egyes részletéről könyvtári anyag született már, azonban az igazi áttörésre még várnunk kell. Eddig nem sikerült egymással megosztani a tudásunkat, másrészt nem tudtuk a különböző megoldásokat magasabb szinteken, a különböző területeket illetően integrálni.

Az Európa 2020 stratégia három prioritása közül az egyik a **fenntartható növekedés**. Ebben az évtizedben a tagországok a leginkább környezetbarát és leginkább versenyképes gazdaságra fókuszálnak, melyben az erőforrások még hatékonyabban kerülnek felhasználásra. Az EU válasza a kihívásokra – a környezeti hatások csökkentése, a biológiai sokféleség csökkenése, a gyors gazdasági fejlődés és a források kevésbé hatékony felhasználása - egy kiegyensúlyozott elérési út a növekedés irányába.

A gazdasági növekedés, valamint a környezetszennyezés és a hatékonyabb forrásfelhasználás célok tartós szétválasztását már számos, a Bizottság által az elmúlt évtizedben közzétett dokumentum tartalmazza, beleértve a természeti erőforrások fenntartható hasznosításáról szóló tematikus stratégiát is. Azonban az Európa 2020 stratégia egy új perspektívát vezet be a környezeti fenntarthatóság és a versenyképesség területén. Eltávolodik az ágazati perspektívától, az erőforrások hatékony felhasználásának, a környezeti nyomás csökkentésének, és a kör-

nyezeti versenyképesség növelésének közeli egymásra utaltságát hangsúlyozza.

Az Európa 2020 stratégia általános irányvonalat fektet le. A közleményekben – "Európa 2020 keretei között fenntartható növekedéshez hozzájáruló regionális politika" és az „Erőforrás-hatékony Európa – zászlóshajó kezdeményezés az Európa 2020 stratégia keretein belül” – dokumentumokban azonban már sokkal részletesebb követelmények kerültek megfogalmazásra. A kulcsponthoz az **erőforrások hatékony felhasználása**, együttesen az erőforrások széleskörű definiálásával, melyek nemcsak a nyersanyagokat jelentik, mint az energiahordozók, az ásványi anyagok és a fémek, de az élelmiszer, a talaj, a víz, a levegő, a biomassa és az ökoszisztéma meghatározását is tartalmazzák.

Az erőforrás-hatékonyra vonatkozó kiemelt kezdeményezés célja a természeti erőforrások felhasználásának a gazdasági növekedéstől való elválasztása, és egy sor új szakpolitikai intézkedést vetít előre. A stratégia a piaci alapú eszközök alkalmazását támogatja, és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos leépítése, illetve „zöldebb” adórendszerek mellett foglal állást.

Az öko-hatékony, a költség-hatékony és gyakran az adott fejlesztési megoldás megvalósíthatósága is nagyban függ azonban a térségi adottságtól. **A támogatási forma kiválasztását sok esetben szintén a helyi feltételek határozzák meg.**

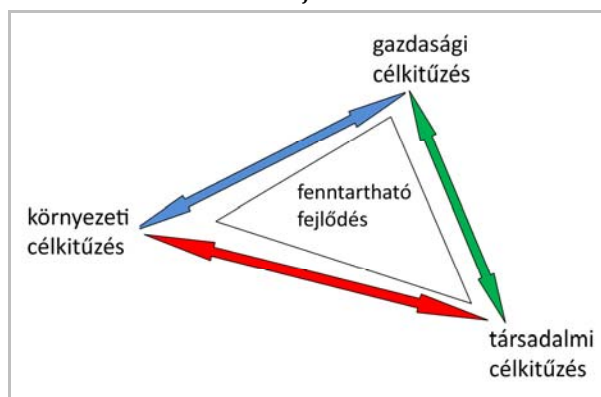
A 2000-2006 közötti időszakot erős ágazati megközelítés jellemezte. Az elsősorban a környezetvédelmi szakpolitika céljaihoz illeszkedő projektek hatása korlátozott volt, és csekély előnyt generáltak más szakterületeken. **Az átfogó és integrált szemléletben megvalósított, problémákhoz igazított projektek ezzel szemben képesek voltak a fejlesztéshez kapcsolódó különböző területeken is maximalizálni a kívánt hatást.** A kedvezményezett hajlandóság a nagy és átfogó projektek megvalósítására azonban alacsony volt.

A kohéziós politika Európa 2020 stratégiában megfogalmazott környezeti, energetikai és közlekedési célokra gyakorolt hatásáról szóló vitája során lényegi hangsúlyt kell, hogy kapjon az **átfogó (integrált) projektek előkészítéséhez és végrehajtásához**

nyújtható támogatási mechanizmusok szerepe és fejlesztése.

A területi kohézió tehát egyesítve a társadalmi és gazdasági aspektusával a felzárkóztatásnak az egyik alapvető uniós célkitűzését képezi. A területi kohézió definiálható a fenntarthatóság területi dimenziójaként, mint az emberi tevékenység rendezett, erőforrásokat hatékonyan hasznosító, környezetbarát területi eloszlása.⁴

A fenntartható fejlődésre ható erők



A területi kohézió fő komponensei: területi minőség, területi hatékonyság és területi identitás. Ezek a komponensek megfeleltethetők a fenntarthatóság gazdasági növekedés, szociális egyenlőség és környezetvédelmi elveinek:

- a területi minőség az életminőség szociális dimenziójának és a munkakörnyezetnek (társadalmi fenntarthatóság),
- a területi hatékonyság a természeti erőforrások hatékony felhasználásával, versenyképességgel (környezeti fenntarthatóság)
- a területi identitás a társadalmi tőke, helyi know-how, helyi lehetőségekkel (gazdasági fenntarthatóság).

Az Európai Unió Területi Agendája 2020

A Területi Agenda felülvizsgálatának két éves folyamata során a 2007 óta eltelt időszak szakmai és politikai keretfeltételeiben bekövetkezett változások kerültek összegyűjtésre és becsatornázásra az új dokumentumba, mely a magyar elnökség által szervezett informális miniszteri találkozó keretében került elfogadásra. Az Európai Unió területfejlesztésért

⁴ Camagni (2007)

felelős miniszterei 2011. május 19-i gödöllői ülésükön hagyták jóvá az „*Európai Unió Területi Agendája 2020 - Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé*” című dokumentumot, melynek legfőbb célja, hogy meghatározza a területi dimenzió helyét az Európa 2020 Stratégia, a kohéziós politika és a különböző ágazati politikák kapcsolatrendszerében.

Megőrizve a 2007-ben elfogadott dokumentum struktúráját, a felülvizsgált Területi Agenda is négy fejezetből épül fel. Az első rész a **területi kohézió, mint közös cél** jelentőségével, alapelemeivel és feladataival (mint például a helyi alapú megközelítés, több szintű kormányzás, ágazati politikák területi koordinációja, területi együttműködés) foglalkozik. A második fejezet a **területi fejlődés legfontosabb kihívásait és lehetőségeit** azonosítja be az Európai Unió területi állapota és perspektívája című elemző háttéranyagban foglaltakra építve. A harmadik fejezetben a miniszterek beazonosítják az **EU területi fejlődésének legfontosabb prioritásait**, melyek megvalósításához szükséges feladatokat a negyedik fejezetben összegzik.

Európa régiói különböző gazdasági, társadalmi, földrajzi és kulturális jellemzőkkel bírnak, ám éppen e **különbözőség és sokszínűség** adja az Unió egyik legfőbb erejét. Ezért feladatunk a területi sajátosságok tiszteletben tartása és beépítése a regionális fejlesztéseket szolgáló kohéziós politika, valamint az ágazati politikák tervezésébe és végrehajtásába, mégpedig oly módon, hogy a fejlesztések hozzájáruljanak az Európa 2020 Stratégia céljainak eléréséhez is.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a **területi kohézió túlnyúlik a kohéziós politika keretein**, hiszen **valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia**, és a célkitűzések nem csak a kohéziós politikára vonatkozóan jelentenek elvárásokat, hanem minden területi hatással bíró beavatkozás (kötségvetési, szabályozási vagy egyéb) esetében érvényesülniük kell.

Mivel a területfejlesztési politika a területi tőke erősítésének és optimális kihasználásának fontos eszköze, **a területi szempontokat figyelembe kell venni** és érvényesíteni indokolt nemcsak a szűkebben értelmezett területfejlesztési programokban és projektekben, hanem minden, a térségi fejlődést jelentősen befolyásoló **szakmai, ágazati és horizontális célkitűzésben**. **A területi szemlélet alkalmazása** ráadásul nem jár jelentős többletköltséggel, főleg ha már a

fejlesztések korai szakaszában gondolnak rá. Sőt, akár még megtakarításokat is eredményezhet, hiszen hozzájárulhat a költséghatékonyság és eredményesség növeléséhez.

A területi szempontokat **minden területi szinten figyelembe kell venni** ahhoz, hogy a különböző szintű területfejlesztési beavatkozások egymásra épülve végső soron az Unió szintű területi kohézió megteremtéséhez vezessenek. **Az egyes területi szinteken történő fejlesztéseknek egymással kölcsönhatásban kell állniuk**: az uniós és nemzeti szintű politikáknak figyelembe kell venniük a helyi szint lehetőségeit, miközben a regionális fejlesztési stratégiáknak illeszkedniük kell a nemzeti és az uniós stratégiai irányokhoz.

A felülvizsgált Területi Agenda egyik legfontosabb üzenete, hogy az Európa 2020 stratégia, de bármely más ágazati politika is csak akkor lehet sikeres, ha a területi szempontokat, azaz az egyes régiók, területek helyi sajátosságait a stratégiaalkotástól a program végrehajtáson keresztül a monitoringgal bezárólag figyelembe veszik. **Európa így lesz képes arra, hogy a területi kihívásokra megfelelő választ tudjon adni.**

Ezek a kihívások ugyanakkor nem általános érvényűek, mivel a különböző területi szinteken különböző mértékben jelentkeznek, az egyes térségek társadalmi, gazdasági berendezkedése, földrajzi-környezeti adottságai, függőségi viszonyai, sérülékenységi szintje függvényében. A TA2020 a következő **területi kihívásokat** azonosította be:

- globalizációs és a világgazdasági válság következtében zajló strukturális változások,
- az Unió integrációs folyamatának nehézségei, és a régiók növekvő függőségi viszonyai,
- a demográfiai és társadalmi változások,
- a klímaváltozás, a környezeti valamint ipari kockázatok hatásai,
- az energiaellátás problémái, valamint
- a természeti környezetünk degradálódása, a biológiai sokféleség csökkenése, és a kulturális örökségeink romló állapota.

Az egyes területi szintek feladata, hogy a fejlesztések tervezésekor olyan mértékig vegyék figyelembe ezeket a kihívásokat, amennyire az adott szint a kezelésükre képes.

A kihívásokhoz, a változó stratégiai keretekhez, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti tren-

dekhez igazodva a Területi Agenda a következő hat **prioritást** határozza meg:

- többközpontú és kiegyensúlyozott területfejlesztés,
- integrált város- és térségfejlesztés,
- határon átnyúló és transznacionális funkcionális régiók területi integrációja,
- helyi gazdaságokon alapuló régiók versenyképességének növelése,
- egyének, közösségek és vállalkozások hozzáféréseinek javítása,
- ökológiai, természeti és kulturális értékek kezelése.

A kihívásokra adott válaszok, valamint a prioritások megvalósítása a **területi szempontok figyelembevételét** igényli, melyet a területi alapú tervezésen, valamint a helyi igényekre történő építéssel, a térségi specifikumok, illetve a területi potenciál és tőke kihasználásával, az integrált megközelítéssel, az egyes fejlesztések közötti szinergiára törekvéssel és a többszintű kormányzás eszközével lehet elérni.

A TA2020 arra is felhívja a figyelmet, hogy korunk társadalmi és gazdasági folyamatai megkerülhetlenné teszik, hogy a tagállamok és régiók összehangolják akcióikat, és együttesen érvényesítsék érdekeiket a közös európai célok elérése érdekében. A különálló nemzetállami politikák egyre kisebb hatással tudnak lenni a területi kihívások mérséklésére, ezért a közös problémák közös megoldást igényelnek, illetve a közös adottságok kihasználásának összehangolása is nagyban segítheti az Európai Unió egészének globális gazdaságban való helytállását. Ennek köszönhetően a dokumentum nagy hangsúlyt fektet a határokon átnyúló és transznacionális **együttmű-**

ködések jelentőségének, és külön feladatokat nevesít az uniós és nemzeti szint közötti átmenetet képző területi együttműködések számára.

A TA2020 sikeres végrehajtása minden területi szint számára fontos feladatot ró, miközben ajánlásainak figyelembevétele fontos és megkerülhetetlen elemekkel egészíti ki a fejlesztések folyamatát.

A TA2020 formájában Magyarország és az unió területfejlesztési miniszterei az uniós intézményekkel és szakmai szervezetekkel együttműködve elkészítették közös állásfoglalásukat, ajánlásukat. *Csak rajtunk múlik, hogy figyelembe vesszük-e ezeket a jövőbeli fejlesztések tervezése, végrehajtása és értékelése során!*

A magyar elnökség eredményei és dokumentumai elérhetőek a www.regionalspolitika.kormany.hu, valamint a www.vati.hu/territorialagenda honlapokon.

Dr. Nyikos Györgyi
fejlesztési ügyekért felelős
helyettes államtitkár
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium



Drahos Zsuzsanna
osztályvezető
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium



Felhasznált és ajánlott irodalom jegyzéke:

A Bizottság Közleménye: EURÓPA 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája

A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Régiók Bizottságának és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Zöld könyv a területi kohézióról, Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből

Assembly of European Regions (2009) AER contribution to Green Paper on Territorial Cohesion. Strasbourg: AER

Bachtler J. & Polverari L. (2007) Delivering territorial cohesion: European cohesion policy and the European model of society. In A.Faludi (ed) Territorial Cohesion and the European Model of Society. Cambridge, Mass: The Lincoln Institute of Land Policy.

Bohme K., Richardson T., Dabinett G. & Jensen O. (2004) Values in a vacuum? Towards an integrated multi-level analysis of the governance of European space. *European Planning Studies* 12(8), 1175-1188.

Bohme K., Conference report: Make use of the territorial potential – Summary of the Swedish EU Presidency conference 10-11 December in Kiruna. SWECO Eurofutures, December 2009.

Boyne, G. (1991). Territorial justice: A review of theory and evidence. *Political Geography Quarterly* 10, 263-81

Camagni, R. (2007). Development policies in the European model. In A. Faludi (Ed.), *Territorial cohesion and the European model of society.* (23-36). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Public Policy.

- CEC—Commission of the European Communities. (2004). *A new partnership for cohesion: Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Coates, B.E, Johnston, R.J. & Knox, P. (1977). *Geography and Inequality*. Oxford, Oxford University Press
- Commission of the European Communities. 1995. *Cohesion and the Environment*. COM(95) 50.
- Council of the European Union. 2010. *Biodiversity: Post-2010: EU and global vision and targets and international ABS regime*. Brussels (16 March 2010), 7536/10.
- Dr. Nyikos Györgyi: *Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről: kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés* – In: *Területi Statisztika*
- ECORYS. 2008. *Progress on EU Sustainable Development Strategy*. Brussels/Rotterdam.
- ESDP: *European Spatial Development Perspectives*, 1999
- European Commission. 2010a. *Investing in Europe's Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2010b. *The EU Budget Review*. Brussels, 19 October 2010, (COM 2010) 700 final.
- European Commission. 2011. *Sustainable growth - for a resource efficient, greener and more competitive economy*. Accessed 18 February, 2011. Available from http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/sustainable-growth/index_en.htm.
- European Council. 2006. *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) - Renewed Strategy*. Brussels (15-16 June 2006), 10917/06.
- Eurostat. 2007. *Measuring Progress Towards a More Sustainable Europe: 2007 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat. 2009. *Sustainable Development in the European Union – 2009 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Faludi, A. (2009): *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*.
- Illés, I. (2009): *A „területi kohézió” fogalma és szerepe az EU regionális politikájában (Kézirat)*. MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest – Pécs
- Lisszaboni Szerződés, 2007
- Országos Területfejlesztési Koncepció 2005. VÁTI-NFGM, Budapest . (OTK Törzstervezői névsor: Salamin G., Péti M., Horkay N., Czira T., Radvánszki Á., Szendrényi P., Nagy A.; Brodorits Z., Sóvágó K., Sallai A.)
- Peyrony, J. (2007). *Territorial cohesion and the European model of society: French perspectives*. In A. Faludi (Ed.), *Territorial cohesion and the European model of society*. (23-36). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Public Policy.
- Péti M. – Botka M. et al (2009): *Kézikönyv a területi kohézióról – a területi szemlélet alkalmazása a közsféra által támogatott fejlesztésekben*. NFGM – VÁTI, Budapest
- Ricz J. - Salamin G. et al (2010) *Kézikönyv az Európai Unió Területi Agendájának Hazai Érvényesítéséhez*. NFMG-VÁTI, Budapest
- Robert, J. (2007). *The origins of territorial cohesion and the vagaries of its trajectory*. In A. Faludi (Ed.), *Territorial cohesion and the European model of society*. (61-80). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Public Policy.
- Territorial Agenda of the European Union, 2007*
- Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011*
- “Territorial cohesion: unleashing the territorial potential” Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden*
- Territorial potentials in the European Union, Nordregio Working Paper 2009:6.*
- The Territorial State and Perspectives of the European Union, 2007*
- The Territorial State and Perspectives of the European Union, 2011 update*

A Területi Agenda felülvizsgálatának megalapozása: az Európai Unió területi helyzetének és kilátásainak újragondolása

The basis of the revision of the Territorial Agenda: reconsidering the regional status and prospects of the European Union

The revision of the Territorial Agenda was intended to be based on evidence and Hungary took the responsibility to update the Territorial State and Perspectives of the EU as well. The update was a fruitful process of intensive discussion, as the assessment of the state and even the perspectives of the European territory in times of the global economic crisis; volatile energy prices; imperfect EU integration was a challenging task for the experts working in the Drafting Team. The results of these productive discussions can be found in the updated Territorial State and Perspectives of the EU, which was discussed at the informal ministerial meeting in Gödöllő, May 2011. The present article tries to sum up the main messages, which cover the changing challenges and changing policy context, guides through the main thematic and territorial trends in Europe, addresses policies and looks into the future, defining the key challenges and tasks that served as a base for the updated Territorial Agenda 2020.

Indító gondolatok

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy a Területi Agenda felülvizsgálatát megalapozó helyzetértékelést bemutassuk. Kísérletet, mert azt a két éves szakmai munkát, amelyben Európa számos tájáról bevont szakértők is részt vettek, nehéz összefoglalni. A helyzetértékelő folyamat elején azt a mandátumot kaptuk, hogy az Európai Unió Területi Helyzete és Kilátásai dokumentum aktualizálásánál ne haladjuk meg a 2007-ben megvitatott háttéranyag terjedelmét, ami igen nehéz feladatnak bizonyult. Még nehezebbnek tűnik az európai területfejlesztés legfontosabb kihívásainak tömör háttéranyagát ennél is rövidebben prezentálni. Cikkünk megírásakor törekedtünk arra, hogy a háttérértékelésben megjelenő minden gondolatot érintsünk, és az eredeti dokumentum szerkezetét követve rövid áttekintést adjunk annak tartalmáról. Elsőként a helyzetértékelés aktualizálásának indokairól szólnunk, majd bemutatjuk az európai területi fejlődést befolyásoló aktuális trendeket, illetve az alapvető térszerkezeti kihívásokat. Röviden felvázoljuk, hogy az egyes szakpolitikák hogyan járulnak, járulhatnak hozzá az európai területi folyamatokhoz. Végül összegezzük, hogy a helyzetértékelésből milyen kihívások emelhetők ki és milyen válaszok szükségesek, ezzel felépítve a Területi Agenda 2020 alapjait.

Bízunk az Olvasót, hogy amennyiben érdeklődését sikerült felkelteni, az eredeti dokumentumot is – mely hamarosan magyar nyelven is elérhető lesz –

vegye kézbe és magyar szemüvegét kicsit félretéve, európai szemmel tekintsen körbe az európai térben.

1. Területi ügyeink újragondolása a változó világban

Változó kihívások

Amikor a magyar elnökség 2009-ben megkezdte feladatainak a végrehajtását, szükséges volt, hogy a lehető legnagyobb mértékben tényekre alapozza a Területi Agenda felülvizsgálatát, így elengedhetetlen volt az Európai Unió Területi Helyzete és Kilátásai (TSP) című helyzetértékelő dokumentum aktualizálása. Ahhoz, hogy ez a lehetőségekhez mérten megalapozott legyen, a felülvizsgálathoz létrehozott nemzetközi munkacsoport és szövegező munkacsoport első lépésben egy megalapozó háttérelmzést készített, amelyben, mintegy a TSP felülvizsgálatát előkészítendő, a releváns folyamatokat feltárta. A folyamatos szakmai konzultáció mellett zajló folyamatban összegzésre került az a tudás, ami a TSP felülvizsgálatának alapjait képezte.

Az aktualizálás során a 2007-es dokumentum változtatását alapvetően három tényező indokolta:

- Olyan folyamatok bemutatása, amelyek 2007-ben még nem voltak ismertek
- Olyan témák ismertetése, amelyek 2007-ben nem szerepeltek a TSP-ben, de relevánsak
- Az elavult információk frissítése, illetve a kevésbé releváns tartalmak elhagyása

Változó fogalmi keretek

A területi kohézió, területpolitika, területfejlesztés fogalmi keretei változnak. Az angol nyelvben a terminológia változása még inkább megfigyelhető az elmúlt években: a spatial (térbeli) kifejezést felváltotta a territorial (területi). A TSP aktualizált szövegének anyaelvi lektorálását végző Prof. Cliff Hague szerint a két fogalom közötti különbségtétel indokolatlan, azok egymás szinonimájaként használhatóak. Jelenleg a területi gondolkodás a területi kohézió fogalma köré rendezi a helyzetértékelést és a tennivalókat. A Területi Agenda 2007. évi elfogadása óta a legjelentősebb lépést a területi kohézió fogalmának közös értelmezésére a Zöld Könyv a Területi Kohézióról című dokumentum tette.

A Zöld könyv a területi kohézióról - előnyt kovácsolni a területi sokféleségből c. dokumentum úgy fogalmaz, hogy a területi kohézió legfőbb funkciója minden térségtípus harmonikus fejlődéséért hatni és biztosítani ezen térségek lakosai számára azt, hogy az adottságaikból a lehető legtöbbet legyenek képesek kihozni. A területi kohézió célja a sokszínűség értékévé kovácsolása, ami a teljes EU fenntartható fejlődéséhez hozzájárul, az egyes térségek adottságaihoz illeszkedő fejlesztési megoldások megtalálásával. Az elmaradott térségekben szükség lehet külső beavatkozásra, kiegészítő forrásokra, illetve a fenntartható fejlődésük egyedi módjának megtalálására. A területi kohézió a harmonikus, kiegyensúlyozott, hatékony és fenntartható területi struktúra kialakulását célozza meg, ahol a különböző területi egységek (régiók, városok, makrorégiók) képesek hasznosítani területi potenciáljaikat, és ezzel hosszú távú fejlődési pályára állhatnak függetlenül attól, hogy hol helyezkednek el. A bölcs, fenntartható és hatékony területgazdálkodás – beleértve a tengeri területeket is – hozzájárul a területi kohézióhoz, ezen keresztül pedig az európai térségek és régiók harmonikus fejlődéséhez. A tér optimális hasznosítása elősegíti az agglomerációs gazdaságok fejlődését; az általános érdekű szolgáltatások, infrastruktúra és a közjavak megfelelő elérhetőségét, valamint a természeti és kulturális értékek kezelését.

A területi kohézió több szinten releváns: az európai szint mellett a globális, makroregionális, nemzeti, regionális, szubregionális és helyi szinteken is. Integratív jellegénél fogva segítséget nyújt a hálózatok és funkcionális térségek kialakításához.

Változó szakpolitikai környezet

A területi helyzetkép aktualizálását a változó szakpolitikai környezet is indokoltá tette. Mindenekelőtt a Lisszaboni Szerződés, amely 2009 decemberében lépett életbe, és a területi kohéziót a gazdasági, társadalmi kohézió mellett az EU egyik fő céljává tette (EUSz 3. cikk). A társadalmi, gazdasági és területi kohézió az EU és a tagállamok megosztott kompetenciájában van, így amennyiben az EU nem gyakorolja a hatáskörét, úgy a tagállamok azt önállóan gyakorolhatják (EUMSz 5. cikk). A szubszidiaritás alapelvét figyelembe kell venni, így az Unió csak akkor avatkozhat be, ha a célokat a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szinten nem érik el megfelelő mértékben. A területi folyamatok az országhatárokon átnyúlnak, azokra a tagállamok egyre kisebb mértékben tudnak hatni, így a tagállamok feletti beavatkozások egyre indokoltabbá válnak. A megosztott kompetencia több lehetőséget jelent a területi kohézióért folytatott törekvésekhez, de önmagában nem jelenti a probléma megoldását, hiszen nem vált még világossá, hogy az EU és a tagállamok között milyen módon történik meg a felelőségek megosztása.

A területi kohézió megvalósulása felé egy állandó és kooperatív folyamat vezet, amelyben részt vesznek a területfejlesztés különböző szereplői és érintettjei a politikai, adminisztratív és technikai szint képviselőiben egyaránt. A magánszféra, a tudományos szféra, a közszféra, a civil szervezetek és további szereplők együttműködése szükséges az európai régiókban zajló beruházásoknál és az egyes régiók speciális kihívásaira adandó válaszok megtalálásában. Ennek az együttműködésnek a jellegét meghatározza az egyes tagállamok történelme, kultúrája és az országonként eltérő intézményi háttér. Az EU kohéziós politikájának a régiók és városok területi igényeit és jellegzetességeit, a speciális földrajzi kihívásokat és lehetőségeket figyelembe kell vennie.

A horizontális koordinációban, tényalapú döntéshozatalban és integrált térségi fejlesztésekben megtestesülő hely-alapú megközelítés előtérbe került az európai területfejlesztésben. Ez a megközelítés hozzájárul a területi kohézióhoz, segítheti a szubszidiaritás elvének és a többszintű kormányzásnak a megvalósítását a területfejlesztési politikában. A hely-alapú fejlesztés az egyes helyek speciális értékeire épít, és felismeri, hogy a helyi és regionális hatóságoknak fontos szerepet kell kapnia az optimális hosszú távú fejlődésben.

Az EU szakpolitikáinak többsége közvetlen vagy közvetett területi hatással bír. Érintik a térségek fejlődésének gazdasági, társadalmi és környezeti aspektusait, a befektetők telephely-választási döntéseit, valamint a lakosság hajlandóságát a helyben maradásra. Világos szándék, hogy ezek a tevékenységek a helyi feltételekhez legyenek igazítva, a hatékonyság növelése érdekében össze legyenek hangolva és megvalósuljon koordinációjuk más nemzeti, regionális és helyi intézkedésekkel. Ebben a *kohéziós politika az integratív, horizontális és többszintű jellegével* kiemelt szerepet játszik. Területileg integráló politika az Integrált Tengerpolitika, illetve a városfejlesztési politika is, ezért ezek is kiemelt szereppel bírnak a területi kohézió elérésében.

2. A területi fejlődést meghatározó trendek

A globalizáció megnövekedett hatása a területi fejlődésre

Az európai területi folyamatok akkor érthetők meg igazán, ha az Európai Uniót tágabb környezetébe, a globális viszonyrendszerbe beágyazottan közelítjük; hiszen a felgyorsult globalizáció egyre erőteljesebben határozza meg a különböző régiók fejlődési lehetőségeit. A kapcsolatok egyre szorosabbak Európa, Észak-Amerika és Ázsia között, azonban a közvetlen szomszédságban lévő afrikai és közel-keleti kapcsolatok még elégtelenek. Európa világgazdaságban betöltött jelentős szerepének megőrzéséhez további erőfeszítésekre van szükség, amelyben a gazdasági tényezőknél túl az egyes térségek egyéb jellemzői is fontos szereppel bírnak. Európa régióinak sikeressége a globális rendszeren belül a társadalmi, környezeti, kulturális tényezőktől is függ. Az EU az egyik legvonzóbb célpont a bevándorlóknak, mely jól mutatja sikerességét, de egyben kihívást is jelent az elsősorban a közvetlen környezetéből, illetve Dél-Ázsiából érkező bevándorlók integrációja.

A viszonylag kis méretű Európa kulturálisan meglehetősen sokszínű, ami az európai régiók egyik kulcsértéke az uniformizálódással fenyegetett globális világban. Európa kiemelkedő szerepe nemcsak a kulturális, társadalmi viszonyok mentén, hanem a környezeti tényezők kapcsán is jellemző, hiszen a klímaváltozás elleni harcban tett felelősségvállalása példaértékű.

Európa hatása a globalizációra tehát jelentős, a globalizáció hatása az európai régiókra úgy szintén. Az

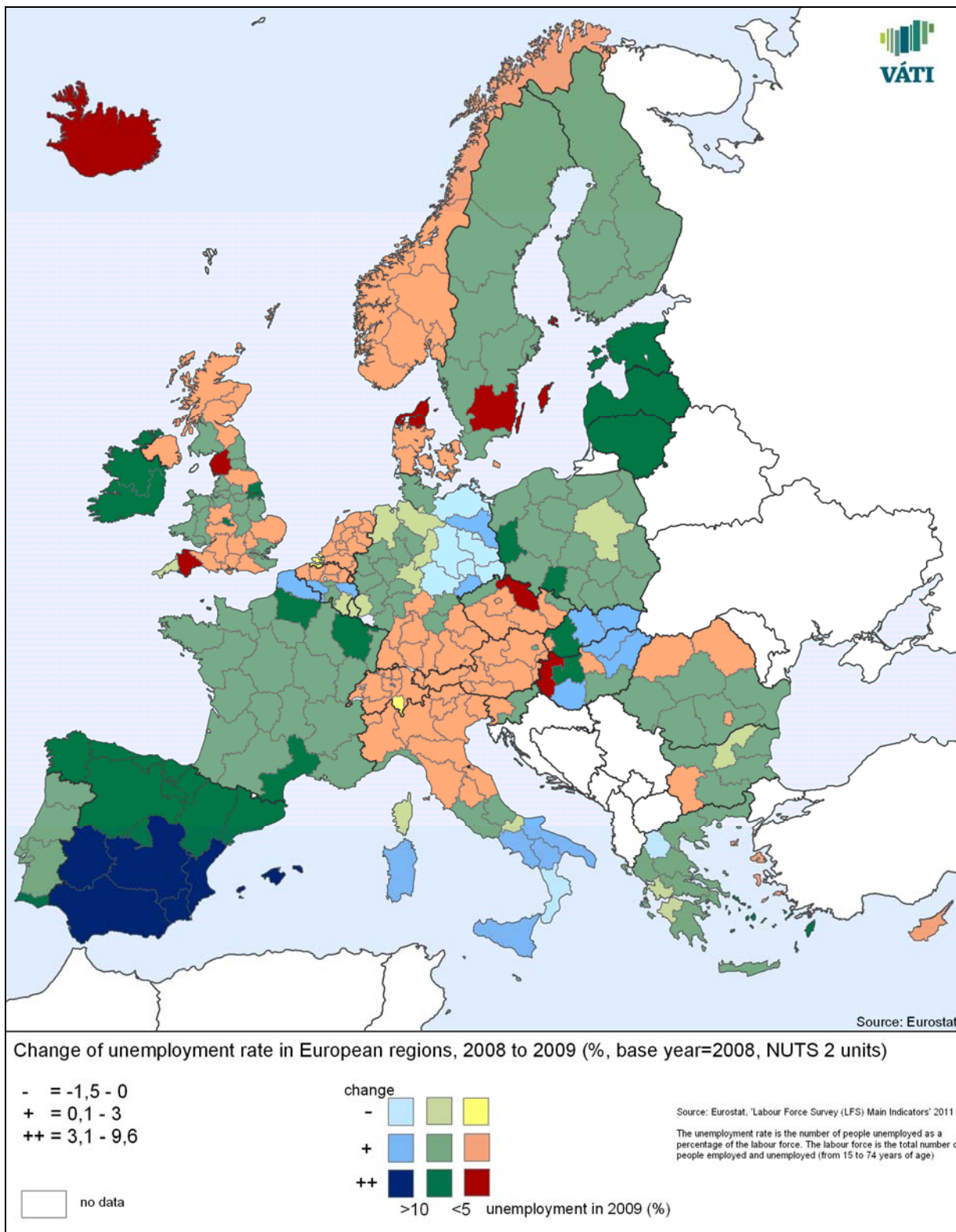
egyre előrehaladottabb globalizáció felgyorsítja a gazdasági átalakulásokat és felerősíti az esetenként egymástól több ezer kilométerre lévő régiók közötti kölcsönös függőséget. A globális versenyben felértékelődnek a helyi, térségi erőforrások, amelyek biztosíthatják a versenyképességet a világgazdaságban. Az európai régiók globális viszonyrendszerekbe való bekapcsolódásában kulcsszerepük van a metropolisz térségeknek, amelyek méretükben ugyan elmaradnak a világ nagyvárosaitól, de képesek még újabb funkciók befogadására.

A globális pénzügyi és gazdasági válság Európára gyakorolt hosszú távú hatása

A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válság nagyban befolyásolja a régiók növekedési pályáját, emiatt kiemelten fontos, hogy az európai területpolitika foglalkozzon ezzel a kérdéssel. A TSP aktualizálásakor ez a tématerület volt az egyik legfontosabb, de a 2009-ben kezdődő elemző munkában jól látszott, hogy részletes területi bontású európai adatok a válság hatásairól nem elérhetőek. A korábbi növekedési pályák, és ezekkel összefüggésben az európai régiók közötti konvergencia megállt, a polarizáció és divergencia veszélye megnőtt 2008 után. A gazdasági szerkezetüktől függően az európai régiókat eltérő mértékben érintette a válság, ami valójában nem egy, hanem több területen jelent meg: pénzügyi- és hitelválság, ingatlanpiaci- és építőipari válság, államadósság-válság, euróválság, kereskedelmi és foglalkoztatási válság. A válság régiókra gyakorolt hatása tehát ezeknek a részterületeknek a sajátos keverékeként jellemezhető. Azok a régiók, amelyek a világgazdaságba jobban beágyazódtak, jobban ki voltak téve a globális válság hatásainak, de vélhetően a fellendülés is gyorsabban indulhat meg ezeken a területeken.

Az EU integráció kihívásai, a régiók kölcsönös függőségének növekedése – határon átnyúló és tágabb szomszédsági kapcsolatok

Bár formálisan már 2004-ben, illetve 2007-ben megtörtént a keleti, illetve déli új tagállamok csatlakozása, a területi integráció továbbra is kihívásokkal néz szembe. A fejlettségbeli különbségek még mindig jelentősek a régi nyugati, illetve az új keleti tagállamok között, amelyeknek a tartós létezése veszélyezteti a valódi integrációt és a „két Európa” fennállásának kockázatát eredményezi.



A munkanélküliségi ráta változása az európai régiókban 2008 és 2009 között (%) (Forrás: TSP 2011.)

Az adminisztratív határok, bár csökkenő jelentőségűek, még mindig elvágják azokat a társadalmi, gazdasági, környezeti rendszereket, amelyek a határ menti területek fejlődési lehetőségeit garantálhatják. A határon átnyúló együttműködések fontos szerep-

pel bírnak a határ két oldalán lévő erőforrások kiaknázása során. A határtérségeknek nem pusztán a környezeti értékek megőrzésében van kiemelt szerepük, hanem a társadalmi integrációban is különleges a jelentőségük, hiszen a kulturális sokszínűség, illet-

ve az azonos kultúrák újraegyesítésének lehetősége új fejlődési energiákat szabadíthat fel. A területi együttműködéseknek számos spontán formája létezik; ezeket erősítheti a Kohéziós Politika területi együttműködési célkitűzése, valamint a területi együttműködések segítő új jogi eszköz, az Európai Területi Társulás (EGTC). A valós integráció előmozdításához szükséges az előbbi eszközök valódi megerősítése, amelyre a 2013 utáni Kohéziós Politika nyújthat megoldást.

Különböző területek demográfiai és társadalmi kihívásai

A természetes népességváltozás és a vándorlás eredményeként növekednek a demográfiai egyensúlytalanságok. Míg a perifériális, vidékies térségekben a csökkenő népesség jelent kihívást a társadalmi kohézió, szolgáltatásszervezés és a munkaerőpiacok számára, addig a városok – különösen a Földközi-tenger térségében és néhány északi országban – a fiatal bevándorlókat vonzzák. Európa egészére jellemző az elöregedés, ami fontos kihívást jelent a munkaerőpiacok, a nagy elosztórendszerek valamint a közszolgáltatás-szervezés számára. A bevándorlás ugyan javít a demográfiai viszonyokon, de területileg differenciált, a meglévő különbségeket tovább növeli. A bevándorlás szempontjából a metropolisz térségek (London, Párizs, Barcelona, Budapest) a legvonzóbbak, amely az országokon belül a városhálózat monocentrikusságának további erősödését hordozza magában. A bevándorlók társadalmi integrációja elsősorban a növekvő nagyvárosokban jelent kiemelt feladatot, de a kisebbségek, így a cigányság integrációja az elmaradottabb régiókban is megoldandó probléma. A demográfiai változásoknak számos következménye van a terület- és várospolitikára. *(A magyar EU elnökség városi demográfia terén elért eredményeit lásd „Az európai demográfiai folyamatok hatása a városfejlesztésre” című cikkben – a szerk.)*

A válság előtti kedvező gazdasági folyamatok ellenére a relatív szegénység számos tagállamban nem csökkent. A gazdasági válság következtében megnövekvő munkanélküliség a legtöbb régióban a szegénység növekedését eredményezi. A szegénység az új tagállamokban (Lengyelország, Románia, Litvánia) a legmagasabb, számos tagállamban a gyermekszegénység kockázata meghaladja a teljes népesség szegénységi kockázatát. Az adatok területi aggregálása gyakran eltünteti a társadalmi egyenlőtlenségeket, ami a város-vidék viszonylatban megjelenő különbségeket is elrejtheti, de a városokon belül meg-

lévő kimagasló területi különbségeket is elfedi. A társadalmi egyenlőtlenségek a jövedelmi viszonyokon túl az oktatás, lakhatás, egészségügyi és szociális szolgáltatások, infokommunikációs technológiák hozzáféréseben is jelentősek. A demográfiai változások még komplexebbé teszik a hozzáférési egyenlőtlenségek kérdését, miután az elnéptelenedő térségekben a hozzáférés biztosítása különösen nagy kihívás.

Lassú változások a kapcsolatokban, ellentmondások a közlekedésben és az elérhetőségben

A területi kohézió kulcskérdése, hogy az egyes térségek közötti kapcsolatok hogyan alakulnak, az elérhetőségben milyen különbségek rejlenek. Az elérhetőség kérdésköre túlmutat a közlekedési infrastruktúra fejlesztésén, hiszen egyrészt az infokommunikációs infrastruktúra és szolgáltatások elérhetősége is meghatározó, másrészt a közlekedési infrastruktúra-fejlesztés egyre inkább az energiaügyekkel és a klímaváltozás ügyével együtt kezelendő.

Az elérhetőség javítása különböző szinteken fontos, mely szintek kölcsönösen kiegészítik egymást. Egyes régiók, amelyek az európai centrumtérséggel jó elérhetőségi kapcsolatban állnak, országukon belül perifériális fekvésűek is lehetnek. Különösen az új tagállamokban jellemző, hogy az elsődleges és másodlagos közúti és vasúti hálózatok közötti viszonyok elégtelenek. Ahhoz, hogy az EU régiói bekapcsolódjanak a világgazdasági vérkeringésbe, a külső elérhetőség kiemelkedően fontos. A Nyugat-európai globális csomópontok (Rotterdam, a nagyobb légikikötők) kapacitásai túlterheltek, míg a kapcsolatok a közvetlen szomszédos térségekkel (Észak-Afrika, Közép-Kelet, Kelet-Európa) elégtelenek, így ezen a téren fontos lenne az egyenlőtlenségek csökkentése.

Bár Európában jelentős fejlesztések zajlanak a közlekedési infrastruktúra terén, ezek területi eloszlása eltérő képet mutat és megerősítheti a fejlettségbeli különbségeket. A nagysebességű vasúti fejlesztések döntően a fejlettebb területeket kapcsolják össze, így fennáll annak a veszélye, hogy a kelet-nyugat különbségek tovább erősödnek. Hasonlóan, a perifériális és vidékies térségek izoláltsága továbbra is problémát jelent, nem csupán európai léptékben (távoli területek, szigetek), hanem regionális léptékben is; hiszen a fejlett európai infrastruktúrák ellenére még a centrumtérségben is előfordul, hogy egyes vidéki területek nehezen elérhetők. Ezzel szemben a közlekedési csomópontokban lévő metropolisz-

térségekben a koncentrált forgalom és az elégtelen infrastruktúra eredményez elérhetőségi problémákat. Az infokommunikációs elérhetőség ugyan részlegesen helyettesíti a fizikai elérhetőséget, de nem minden téren, illetve ebben a tekintetben is jelentős regionális különbségek figyelhetők meg.

Területileg differenciált sérülékenység a klímaváltozással szemben

Ahogy ez számos kihívás esetén jellemző, a klímaváltozás is területileg differenciáltan hat Európa régióira. Mind a klímaváltozás hatása, mind pedig az adaptációs lehetőségek különbözőek az egyes régiókban. A partvidékek, árvizeknek kitett folyóvölgyek, hegyvidékek, a sarkvidék fokozottabban érintettek. Dél-Európában elsősorban a mezőgazdasági ágazat szembesül a szárazság, aszály megnövekedett kockázatával. A városi területeken a sűrűbb beépítettség miatt mind a hőszigetek kialakulásának veszélye, mind pedig az áradások okozta károk kockázata nagyobb.

Amellett, hogy a klímaváltozás veszélyeket hordoz magában, a területi potenciálok eltolódását is jelenti. A változó csapadék- és hőmérsékleti viszonyok jelentősen megváltoztatják a különféle ágazatok körülményeit, mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalt befolyásolva.

A klímaváltozás hatásai hosszú távon befolyásolják az egyes régiók fejlődési lehetőségeit, így a megoldásokban is szükséges a hosszú távú stratégiák kidolgozása. Az adaptáció és mitigáció lehetőségei helyfüggőek, így a szükséges lépéseket a helyi adottságoknak megfelelően kell megtenni. *(A magyar EU elnökség klímaváltozás városi dimenziójában elért eredményeit lásd a „Kézikönyv a városoknak a városokról” című cikkben – a szerk.)*

Az energia kihívások előtérbe kerülése, amelyek a térségi versenyképességet veszélyeztetik

Bár már 2007-ben látszódtak annak előjelei, hogy az energia fontos a régiók fejlődése szempontjából, az aktualizáláskor ez megerősödött és újabb kérdéseket vetett fel. Az energiaellátás biztosítása, az energiaárak emelkedése és a klímaváltozás kérdései olyan kihívások elé állítják a térségeket, amelyek csak a különböző területi szintek összehangolt erőfeszítésével oldhatók meg. Az energiahatékonyság növelése kulcskérdés, amelyben helyi szinten különösen sok kihasználatlan lehetőség van, hiszen az innovatív

hatékonyságnövelő megoldások, illetve a szemléletformálás elsősorban regionális, illetve helyi léptékben éreztetethetik a hatásukat.

A megújuló energiaforrások használata számos, társadalmi-gazdasági szempontból kedvező helyzetben lévő régióban magas. Míg Norvégia, Izland, Svédország, Ausztria esetén az elektromos áramon belül 50% feletti a megújuló energiaforrások aránya, addig egyes országokban ez jelentősen elmarad ettől. A biomassza a legnagyobb megújuló erőforrás, előállítására sok régióban alkalmasak a környezeti feltételek, bár ez konfliktusokat jelenthet az élelmiszertermeléssel. A szélenergia elsősorban az északi partokon és tengereken lehetőség, de Kelet-Közép-Európa és a Földközi tenger vidéke is rejt ki nem használt forrásokat ebben a tekintetben. Ugyan a napenergia elsősorban Dél-Európában használható elsősorban, de a technológiai fejlődés egyre inkább lehetővé teszi ennek az energiának az északi hasznosítását is.

A kőolaj- és földgázhálózatok elégtelenek: egyrésztől egyoldalúak és a környező országok politikai, gazdasági kockázatait az energiaellátás biztonságát veszélyeztetik, másrésztől a jelenlegi hálózati struktúra nem teszi lehetővé az EU-n belüli kereskedelmet.

Az energia kihívásoknak egyes régiók fokozottan vannak kitéve. Egyrészt azok a régiók, amelyek gazdasága nagyban energia-intenzív termelésre épül, így jobban kitéttek a növekvő energiaáraknak (Kelet-Németország, új tagállamok). Másrészt a nehezebben elérhető régiók számára további problémákat jelentenek a növekvő energiaárak, hiszen a közlekedés, szállítás költségei nagyban függenek ettől, így ezek a régiók (szigetek, perifériális területek) drágábban tudnak kapcsolódni az európai piacokhoz.

Bölcs környezeti-menedzsment a kiegyensúlyozott fejlődés kulcsa

Európa természeti öröksége egyedi. Ez a viszonylag kis földrészt a tájak változatos rendszerével rendelkezik, számos területen a természeti értékek védelme kiemelkedő. Ennek ellenére a biodiverzitás csökkenését nem sikerült megállítani a 2010-es céldátumig. Az emberi tevékenységek hozzájárulnak a természeti értékek erodálásához. A természeti erőforrások túlhasználata, a területhasználat megváltozása, a víz- és energiakereslet, a közlekedés és a klímaváltozás mind veszélyeztetik a biodiverzitást. Az EU zöldfelületi rendszereit károsítja a fragmentálódás, amelyben döntő szerepe van a városi szétterülésnek és az infrastruktúra-fejlesztéseknek.

A környezeti értékek meghatározóak egy térség egyediségében, a területi kohézió szempontjából különösen fontos szerepet töltenek be, ezért ezek megőrzése elengedhetetlen. Bár a területhasználat változásával összefüggő kockázatok elsősorban a városi területek növekedésével, illetve a mezőgazdasági területek átalakulásával kapcsolatban jellemzőek, a természeti értékek megőrzésének kulcsterületét jelentik a tengerek, amelyeket a savasodás veszélyeztet. A Natura 2000 hálózat tengerekre történő kiterjesztése eredményes eszköz lehet a tengeri értékek megőrzésében.

A társadalmi-gazdasági fejlődést is befolyásolják bizonyos természeti kockázatok. Veszteséget okoznak a természeti, technológiai és ipari katasztrófák, amelyek közül az árvizek által okozott károk a legjelentősebbek. Ehhez az árvizek gyakoriságának növekedése is hozzájárul, de az ártéri építkezések is felelősek a károk növekedéséért. A víz ugyanakkor szűkös erőforrás, amelynek hiánya elsősorban Dél-Európában okoz problémákat, de a szárazság, aszály egyre inkább más területeket is érint.

Sokszínű és sérülékeny kulturális örökség

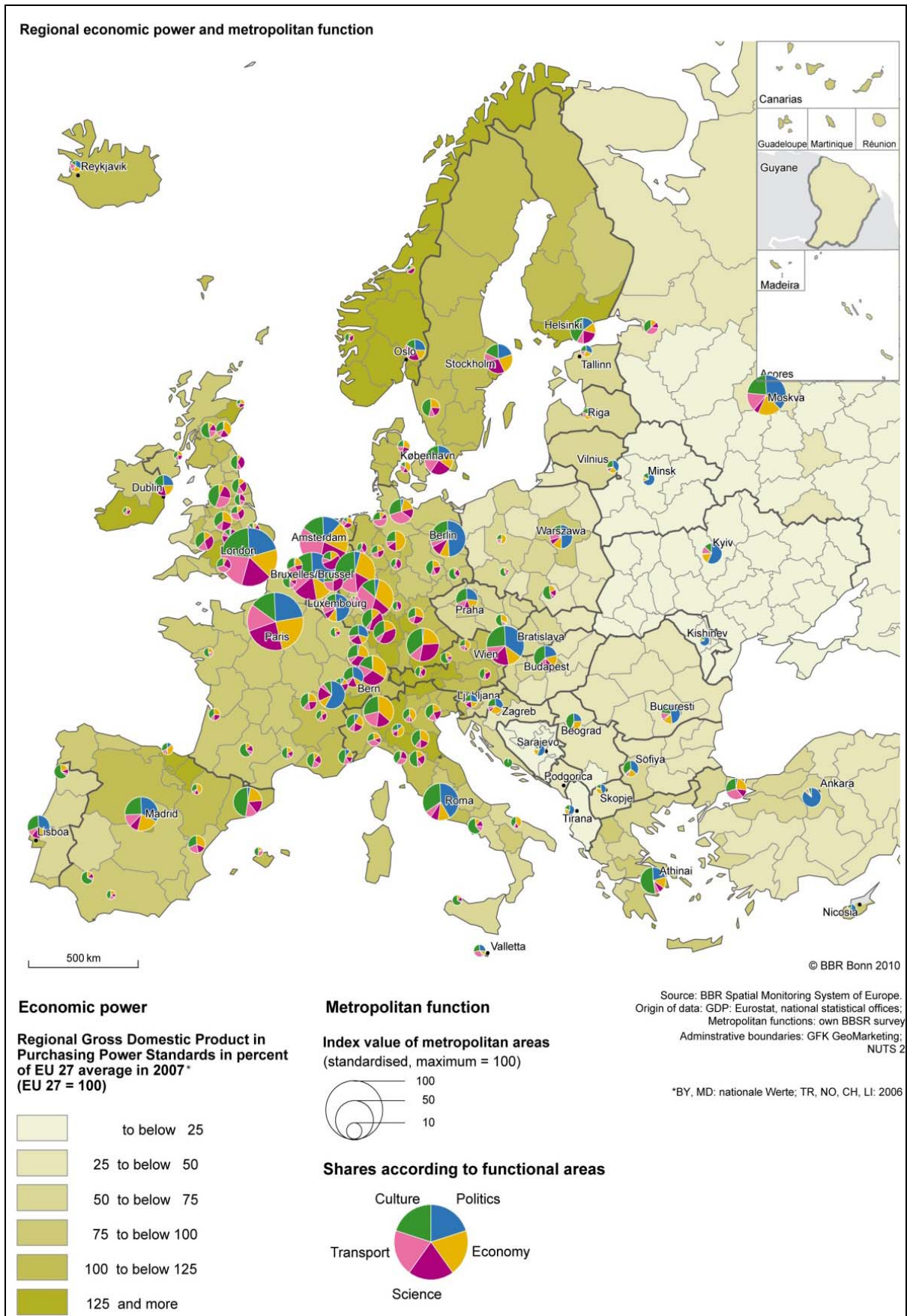
A kulturális sokszínűség Európa legfontosabb értéke, amellyel világszerte pozícióban van. A kulturális értékek tipikus hely-termékek, amelyek nem választhatók el attól a térségtől, ahol megtalálhatóak, így az adott régió területi tőkájében meghatározó szerepet töltenek be és egyedi fejlődési lehetőséget jelentenek. A poszt-indusztriális fejlődés a kreatív iparágakat és a turizmust fontos szereppel ruházta fel, amelyek sikerét nagyban befolyásolják a kulturális értékek, így azok az intelligens növekedés egyik fontos alapját képezik. Míg a városok a kortárs kultúra csomópontjai, addig a vidékies térségeknek a hagyományok megőrzésében van fontos szerepük.

A kulturális örökséget számos tényező veszélyezteti: környezetszennyezés, árvizek, földrengések, valamint az urbanizáció, szabályozatlan gazdasági tevékenységek és az életvitel globalizálódásának negatív hatásai. Különösen veszélyeztetett a szellemi örökség, amelynek megőrzése a kultúrák közötti együttélést, kreativitást, fejlődést segíti. Mivel a kulturális örökség megőrzésének kérdése összetett, ezen a téren is hosszú távú, integrált politikára van szükség.

3. Változó területi struktúrák az Európai Unióban

A 2007-es verzióhoz képest az aktualizált TSP komoly változást hozott szerkezetében azzal, hogy egy önálló területi fejezet keretében kívánja bemutatni az EU térszerkezetével, térségtípusaival kapcsolatosan felmerülő problémák és kihívások körét. A 2007-es dokumentum mindössze bevezető fejezetében említette röviden a főbb térszerkezeti dimenziókat az EU térség kapcsán, majd a tematikus helyzetelemző fejezet egy alfejezeteként foglalkozott a városokkal és a vidékies térségekkel. A felülvizsgált dokumentum ezzel szemben az említett 3 alfejezetet (térszerkezeti dimenziók, városhálózat és elemei, vidékies terek) egy külön fejezetbe vonta össze, kiegészítve egy speciális szintetizáló alfejezettel, ezzel kívánva növelni a területi kérdések súlyát a dokumentumban, erősíteni az anyag területi jellegét, ami nem meglepő szándék, lévén – már csak a cím által is alátámasztva – a TSP területi elemző-értékelő dokumentumnak minősül. A következőkben ezen három alfejezet, illetve a szintetizáló rész lényegi tartalmának rövid bemutatására vállalkozunk.

A 3.1. alfejezet („Európa főbb térszerkezeti dimenziói”) a kontinens egészét jellemző főbb térszerveződési aspektusok sorát járja körbe. Az alfejezet lényegi pontja Európa különböző térségei közti, természeti kincsekben, táji és kulturális adottságokban, etnikai jellemzőkben fellelhető diverzitás, a kontinens területi sokszínűségének felismerése és hangsúlyozása. E sokszínűség, mint fejlődési potenciál helyes „kezelése” hozzájárulhat Európa versenyképességének növeléséhez. A tradicionálisan fennálló térszerkezeti dimenziók közül említésre kerül az európai léptékben stabil képet, lassú változást mutató *centrum-periféria viszonyrendszer*; valamint a *keleti térségek fokozatos, ám a gazdasági válság és következményei által lelassított-megállított felzárkózása a nyugati régiókkal szemben*; illetve az eltérő fejlődési pályákban, gazdasági szerkezetben és környezeti adottságokban gyökerező *észak-dél különbségek*. A fejezet kitér a *város-vidék viszonyrendszerre* is, illetve ennek nagymértékű változatosságára kontinens-szerte. Az alfejezet végül Európa sokszínűségéből következően nagy számban jelen lévő, *sajátos földrajzi vagy adminisztratív adottságokkal bíró térségek* (hegyvidéki térségek, alföldek, partvidéki régiók, kontinentális területek, szigetek, ritkán lakott területek, tengerentúli régiók, illetve határ menti térségek, tengeri területek, stb.) említésével zárul. Ezek kapcsán külön hangsúlyt kapnak a térségekre szabott, a sajátos kihívásokra reagáló fejlesztési megoldások.



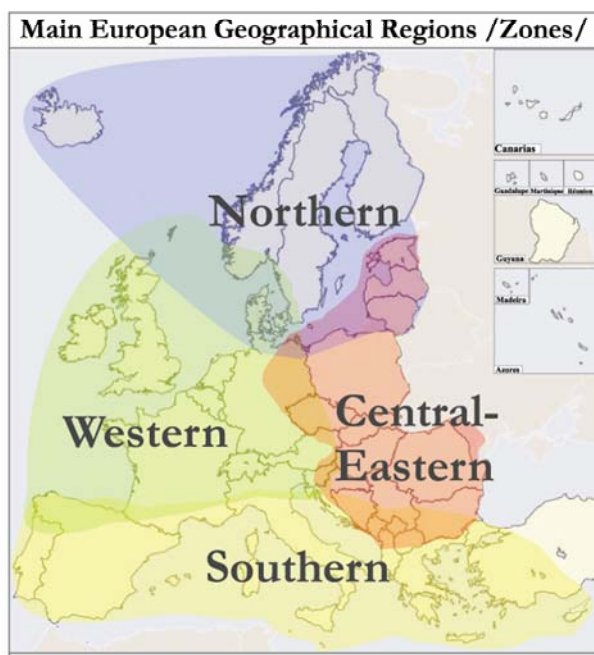
Gazdasági erő és központi funkciók megoszlása az európai metropolisz-térségekben. (Forrás: BBSR, TSP 2011.)

Az európai városhálózattal foglalkozó részfejezet kiemeli: *a városhierarchia különböző szintjein elhelyezkedő települések eltérő kihívásokkal néznek szembe. Külön pont részletezi a kiváló elérhetőségi mutatókkal, meghatározó gazdasági súllyal és a méretgazdaságosság előnyeivel rendelkező metropolisz-térségeknek, mint a fejlődés motorjainak a kontinens versenyképességében játszott kulcsszerepét, mind az európai magterületen (Pentagon) belül, mind az ezt ellensúlyozandó, a magterületen kívül szórta elhelyezkedő metropoliszok esetében. Ide kapcsolódó probléma ugyanakkor, hogy az 1990-es évektől kezdve az európai országok jelentős része, különösen a keleti EU tagállamok komoly polarizációt tapasztalhattak városhálózatukban, a fővárosok kiemelkedő szerepével és a perifériák leszakadásával kísérve. A metropoliszok mellett a kis- és középvárosok szerepe is fontos: ritkábban lakott, periférikus régiókban fejlesztési pólusokként, a közszolgáltatások nyújtóiként tűnnek fel, míg sűrűbben lakott térségekben a kis- és középvárosi centrumok hálózatos együttműködése tartogathat lehetőségeket. A városhálózati együttműködés, hálózatosodás amúgy is kiemelt prioritás az európai szakpolitikák városfejlesztési vonatkozásait tekintve és az utóbbi években az illetén tevékenység intenzitása növekedett is (pl. EUKN, URBACT). Nem csupán a városok között, de a város(régió)on belül is felmerülhetnek komoly belső különbségek, a társadalmi, gazdasági, környezeti jellemzők terén, gyakran szegregációs jelenségekben, társadalmi kirekesztésben, illetve a lakókörnyezetben megjelenő különbségekben manifesztálódva – a kapcsolódó szakpolitikai válaszoknak erre a jelenségre is kiemelt figyelmet kell fordítania.*

Európa egészéhez hasonlóan magukat a *vidéki tereteket is nagyfokú sokszínűség jellemzi, fekvésük, gazdasági funkcióik, elérhetőségi viszonyaik, városhálózatuk, emberi erőforrásaik, természeti és kulturális értékeik terén. E sokszínűség azonban jelenleg nagyrészt kiaknázatlan potenciálként értékelhető. A sokszínűségből következően nincs egy általános, mindenki számára üdvös vidékfejlesztési politika, a fejlesztési beavatkozásoknak térség-specifikusan, az adott terület, sajátos problémáira kell reflektálniuk. A TSP négy főbb típust különböztet meg e téren: a koordinálatlan nagyvárosi területi terjeszkedés komplex hatáscsoportja által érintett szuburbán tereteket a metropoliszok árnyékában (1); a népességcsökkenéssel sújtott ritkán lakott perifériákat (2); a gyakran etnikai szegregációval, vidéki gettók kialakulásával szembenező leszakadó kontinentális belső perifériákat (3); illetve a hagyományos agrártérségeket, a primer szektorban*

foglalkoztatottak magasabb arányával (4). Kulcsszerepe van a vidékies térségek fejlődésében, sorsában a központi településeiknek, városi centrumaiknak, hisz a vidéki gazdaság diverzifikációja kapcsán megfigyelhető, hogy a vidéki városok kapcsolódó funkcióinak bővülése mellett a leszakadóbb térségekben ezek biztosítják a különböző központi funkciók (közszolgáltatások, munkahelyek, stb.) hozzáférését, így e centrumok megfelelő elérhetőségének biztosítása kiemelt fejlesztési szempontnak kell lennie. A jövőre nézve a gazdaságfejlesztés és a gazdasági életképesség erősítése alapvető kérdések lesznek a vidékies térségekben, valamint a pusztá diverzifikáción túl a térségi és helyi gazdaság megfelelő specializációja is.

A TSP területi tartalmának növelését szolgálta tehát a három, területi kérdéskörrel foglalkozó alfejezetnek egy közös fejezetben való összevonása, azonban emellett még egy abszolút új, a 2007-es verzióban nem szereplő alfejezet is beépítésre került az anyagba. Ez a 3.4., „A főbb európai földrajzi régiók /zónák/ potenciáljai és kihívásai” címet viseli, ami a tematikus helyzetelemző részfejezetek területi tartalmát szándékozza összefoglalni és szintetizálni, négy európai nagyrégióra vetítve. A területi szintetizáló fejezet tehát négy európai nagytérség, földrajzi zóna (Észak-Európa, Nyugat-Európa, Dél-Európa, Kelet-Közép-Európa) jellemzőinek bemutatásán halad végig szisztematikusan, és régióként ismerteti a főbb területi jellegű kihívásokat, amelyekkel ezeknek a térségeknek szembe kell nézniük. A területi kihívások bemutatása a tematikus helyzetelemző fejezetek témaköreit és sorrendjét követi, ezzel is erősítve az anyag belső koherenciáját. Maguk a nagytérségek, földrajzi zónák lehatárolása nem egzaktszerűen eredményeiként értékelhetők, sokkal inkább egyfajta „puha” megközelítés során lettek meghúzva a szándékoltan elmosódott, egymást bőven átfedő határok. A tervezők ezzel is próbálták elkerülni a tagállami protestálást, a besorolási vitákat, illetve a területek közötti átmeneteket hangsúlyozni, az éles határok súlykolása helyett. Az egy földrajzi zónába besorolt térségek jellemzőin hasonló természeti és éghajlati adottságokkal, hasonló történelmi múlttal, fejlődési pályákkal rendelkeznek, hasonló területi kihívásokkal küzdenek. A terület-specifikus kihívásaikra adandó terület-specifikus válaszok szükségességének hangsúlyozása mintegy a hely-alapú megközelítésnek egy magasabb, európai szinten való jelzésértékű megjelenítését húzzák alá.



A főbb európai földrajzi régiók (zónák) a TSP 2011 beosztása szerint. (Forrás: TSP 2011.)

4. Az EU szakpolitikák hozzájárulása a területi fejlődéshez – területi tartalmak és ajánlások

A felülvizsgált TSP 4. fejezete („A szakpolitikák hozzájárulása a területi fejlődéshez – szakpolitikai jellemzők és ajánlások”) az EU szintű szakpolitikák területi vonatkozásaira koncentrál. E tekintetben határozott elmozdulást érzékelhetünk a 2007-es TSP-hez képest, amely csupán röviden, szakpolitikaként 1-1 bekezdésben foglalkozott e témakörrel, míg a 2011-es felülvizsgált verzió minden vizsgált szakpolitikának külön részfejezetet szán. Ez a fejlemény összhangban van a területi dimenzió utóbbi években megfigyelhető előtérbe kerülésével. A részfejezeteken belül egyrészt bemutatásra és értékelésre kerülnek az adott szakpolitika területi vonatkozásai, illetve konkrét ajánlások fogalmazódnak meg a szakpolitikák területi tartalmának erősítésére. Az eredeti tervezői elképzelések szerint maga a felülvizsgált Területi Agenda is tartalmazott volna a „IV. - Az uniós területi kohézió megvalósítása” fejezetében konkrét területi ajánlásokat a szakpolitikák kapcsán, ám különböző megfontolásokból és terjedelmi korlátok miatt erre nem kerülhetett sor. Ugyanakkor maga a TA is utal a szakpolitikák területi dimenziója erősítésének szükségességét taglaló passzusában arra, hogy a TSP vonatkozó útmutatásai irányadóak lehetnek e szempontból.

A 4. fejezet két fontosabb alrészre tagolódik. Az első rész három, az ágazatokon átívelő, horizontális jellegű szakterülettel foglalkozik: a Kohéziós Politikával, az EU politikákon belüli városfejlesztési vonatkozásokkal, illetve az integrált tengeri politikával. Ezek közös jellemzője a szigorú ágazati megközelítés helyett a szintetizálóbb jelleg, a szakterületeket átfogó megközelítés. A fejezet második fele már az erősen ágazati jellegű, tematikus közösségi szakpolitikák bemutatására helyezi a hangsúlyt, itt esik szó az agrár- és vidékfejlesztési politikáról, az energia-, a klíma-, a közlekedés-, a környezet-, a verseny-, a K+F, a halászati, illetve a szociálpolitikáról.

Maguk a szakpolitikai részfejezetek már említett módon kettős megközelítésben íródtak. Bennük egyfelől a szakpolitikákban lezajló közelmúltbeli változásokat, a területi tartalmat, vonatkozásokat érintő 2007 óta történt elmozdulásokat ismerhetjük meg, másfelől a konkrét területi tartalmak és vonatkozások számbavétele történik meg. A szakpolitikai részfejezetek végül az adott szakterület számára megfogalmazható területi ajánlásokkal zárulnak. Ezek részletes bemutatása helyett a jelen cikkben csupán két jellegadó példát mutatunk be az ajánlások jellegének ismertetésére. A Közös Agrárpolitika, a CAP kapcsán a TSP például hangsúlyozza a vidékies térségek táji, környezeti és természeti értékeit, kulturális és gazdasági jellemzőik kapcsán megfigyelhető változatosságát és ezek alapján specializált térségi beavatkozások kialakítását. Egy másik plasztikus példát szolgáltat a közlekedéspolitika, amely területi dimenziójának erősítése kapcsán a TSP hangsúlyozza az elsődleges és másodlagos hálózati szintek közötti kapcsolatok megteremtését, így járulva hozzá az EU szintű elérhetőség mellett a perifériák helyzetének javításához is. A városrégiók, agglomerációk közlekedési rendszereinek fejlesztése témakörben pedig fenntartható és környezetbarát (kiemelten kötőtpályás, vagy alternatív megoldások: pl. villamos-, vagy kerékpárút-hálózat) megoldások ösztönzése kerül hangsúlyozásra az egyéni motorizált közlekedéssel szemben.

A szakpolitikák kapcsán megfogalmazott megállapítások teljes ismertetése terjedelmi hiányok miatt nem lehet e cikk célja, két szakterületre azonban érdemes külön is kitérnünk. A Kohéziós Politikát a TSP által megfogalmazott kihívásokra adandó válaszokban kulcsszerepet játszó területi kohéziós megközelítés elsődleges eszközének tekinthetjük. Az EU szintű városfejlesztési jellegű tevékenységek pedig a téma-

kör fontossága miatt kerülnek részletesebb ismertetésre.

A *Kohéziós Politika*, ahogy említettük, a területi kohézió elérésének egyik alapvető eszközeként értékelhető. A Lisszaboni Szerződésbe való bekerülését, és így az európai közösség új, közös célkitűzésévé avanszálását követően a területi kohézió a Kohéziós Politika harmadik pillérévé vált, és így a jelen programozási időszak operatív programjainak jelentős részében is feltűnik, legalább közvetett tartalmi elemként. Ennek ellenére a területi kohézió pontos, közös értelmezése még EU és tagállami szinten is várat magára. Jelenleg egyfajta hely-alapú fejlesztési megközelítésként tekint a területi kohézió fogalmára az EU, így a kohéziós jellegű beavatkozások területi logikájának ösztönzése a központi elem. A Kohéziós Politika a jelenlegi programperiódusban elsősorban két alapelv mentén határozza meg önmagát; ezek a helyi adottságokra koncentráció, rugalmas területi programozás; illetve és a hálózatok fontosságát elismerő stratégiai területi együttműködések ösztönzése.

Az elmúlt évek eredményeit tekintve kijelenthető, hogy a Kohéziós Politika tényleges eredményeket tudott elérni az európai területi különbségek csökkentésében. További pozitív hozadéka közé sorolhatjuk a Kohéziós Politika akciói révén a határon átnyúló együttműködések, a városrevitalizációra, a vidékies terekben a közszolgáltatások hozzáféréseinek javítására, vagy éppen a tagállami intézményi, szakpolitikai megoldásokra tett hatásait. Utóbbi csoportba sorolhatjuk az integrált, több évre előretelítendő programozási tevékenység meghonosítását, a hosszú távú stratégiai és operatív irányítási rendszerek és munkamódszerek elterjesztését, a partnerség szerepének hangsúlyozását, a hálózatosodás ösztönzését, a hely-alapú fejlesztési megközelítés propagálását. Noha a különbségek továbbra is magasak az EU régiói között, a területileg kiegyensúlyozatlan fejlődés és az erre nehezedő nyomás az olyan folyamatok, mint a gazdasági válság és az ebből való kilábalási processzus, vagy a klímaváltozás, a demográfiai kihívások, mind-mind hangsúlyozzák egy aktív, pozitív területi hatásokkal bíró kohéziós politika fenntartásának szükségességét.

A TSP által megfogalmazott konkrét ajánlások közül érdemes megemlíteni a Kohéziós Politika vonatkozásában, hogy a Kohéziós Politika kiemelt szereppel kell, hogy bírjon a TA 2020 végrehajtásában; az integrált, és határozott területi dimenziójú fejlesztései révén, a hálózatosodás elősegítése és a határon át-

nyúló együttműködések ösztönzése terén. A TA 2020 prioritásai így optimálisan konkrét Kohéziós Politika-iránymutatásokká fordítandóak le. A Kohéziós Politika szerepének kiemelkedőnek kell lennie a különböző ágazati beavatkozások adott térségbeli koordinációjában. E koordinációs szerep mind EU, mind tagállami szinten növelendő. A város-vidék partnerség javítása érdekében erősíteni kell az összhangot a Kohéziós Politika és a vidékfejlesztési politika között, azért hogy a vidékies térségek sajátos adottságait jobban kiaknázó, az adott térségre szabott fejlesztéspolitika kerüljön kialakításra. A hely-alapú fejlesztési megközelítés, a területi-térségi adottságokhoz igazodó fejlesztéspolitikai irányba történő elmozdulás mellett megemlítendő a Kohéziós Politikán belül a földrajzi gondolkodás elmélyítésének szükségessége, amely az alapvető térségi versenyképesség-növelési és térségi fenntarthatósági elképzelések harmonizálásában is kulcsszerepet játszhat.

A másik terület, amivel érdemes kiemelten foglalkoznunk, az a *városfejlesztési politika*. Az ide sorolható beavatkozások területi hatásai megkérdőjelezhetetlenek: az európai városok az EU fejlődésének motorjai, a fejlesztések, beruházások túlnyomó részének színterei, méretüktől függően szűkebb-tágabb környezetük központi funkciókkal való ellátásának letéteményesei. A városhálózat elemeinek és egészét célzó fejlesztési tevékenység jellege tehát meghatározó a kontinens területi folyamatainak tekintetében.

Jelenleg hivatalos EU városfejlesztési politikáról nem beszélhetünk – a városi ügyek tagállami kompetenciába tartoznak. Ennek ellenére természetesen városfejlesztéssel kapcsolatos programok, kezdeményezések megjelennek a közösségi politikákban – a Kohéziós Politikán belül a jelen programozási periódusban kifejezetten hangsúlyosan, az egykori URBAN Közösségi Kezdeményezés nyomdokain az integrált fejlesztések fontosságát kiemelve. A Lipcsei Charta 2007-es elfogadása is ezt az irányvonalat erősítette tovább, konkrét hatásai pedig az integrált városfejlesztési stratégiák elterjedésében, a leszakadó városrészek revitalizációjának és a társadalmi-gazdasági környezeti problémák városfejlesztés terén való együttes kezelésének ösztönzésében nyilvánulnak meg. A 2010. júliusában elfogadott Toledói Deklaráció a Kohéziós Politika városi dimenziójának további erősítése mellett foglalt állást. Mindezen fejlemények következtében a TSP dokumentum készítése és szövegezése során is hangsúlyos kíváncságot váltott az EU szint felől a várospolitikára helyezendő erős fókusz.

Az EU szakpolitikákon, kiemelten a Kohéziós Politikán belüli városfejlesztés jellegű akciók kapcsán jellemzők a régebbi és újabb tagállamok közti különbségek. Az újabban csatlakozó országokban a városfejlesztési tevékenység jóval „ágazatibb” jellegű, az integrált megközelítés ténylegesen inkább a régebbi tagállamokban érvényesül, nem utolsósorban a nagyobb tapasztalatok (pl. az URBAN kezdeményezés terén) révén. A város-vidék kapcsolatok integrált kezelése terén szintén lépéshátrányban vannak a Kelet-közép-európai tagállamok.

A TSP által a városfejlesztési politikák kapcsán megfogalmazott ajánlások közül kiemelhetjük az EU szerepének hangsúlyozását a közösségi ágazati politikák városi dimenziójának erősítése, a kölcsönös információ-és tapasztalatcserét elősegítő hálózati és kutatási tevékenység további ösztönzése terén. Fontos szempont a városoknak a térségük fejlesztésében való felelősségvállalásának erősítése, az integrált fejlesztési megközelítés további propagálása, a koordinálatlan területi terjeszkedéssel jellemezhető városok környezetében az urban sprawl negatív hatásainak a mérséklése és a folyamatok koordinálása, illetve a városfejlesztés különböző jogi és pénzügyi eszközei közötti koherencia erősítése.

5. Területi Perspektívák

A TSP 5. fejezete átvezet a területi fejlődést befolyásoló trendektől, az azonosított kihívásokon át a területi prioritásokig, amelyek a TA2020 alapját képezik, valamint értékeli a megvalósítás kereteit és feladatait (a TA2007 megvalósulásával egy külön jelentés foglalkozott). Ily módon ez a fejezet teremti meg a hidat a valóság, a reálfolyamatok és szakpolitikai keretek, valamint a célkitűzések között. Ez a fejezet összegzi a két évig tartó szakmai vitát, amely a TA2020 céljait megalapozza.

A területi folyamatokból következő területi kihívások

A TSP aktualizálásának egyik fő indoka volt, hogy néhány fontos trend nagyban befolyásolta a területi helyzetképet és folyamatokat. Ezek a trendek összetettek és azokat a főbb kihívásokat határozzák meg, amellyel az európai területpolitikának szembe kell néznie, és válaszokat kell találnia.

A pénzügyi és gazdasági világválság a maga komplex piaci hatásaival nagyban befolyásolja a régiók fejlődési lehetőségeit, amelyek nagy különbségeket mutatnak a regionális gazdaság szerkezet függvényében.

A válságnak leginkább kitett régiók azok, amelyek jobban függnek a világgazdasági kapcsolataiktól, exportorientáltak, vagy egyes ágazatok súlya kimagasló (építőipar, turizmus). A lassú élénkülés hosszú távú strukturális problémákkal járhat (pl. tartós munkanélküliség).

A globalizáció megnövekedett hatása előtérbe hozza az EU világgazdaságban betöltött szerepkörének kérdését. Fontos a gazdaságfejlesztés két ága közötti egyensúly megtalálása, így a helyi adottságokra építő helyi piacok fejlesztése, valamint a húzóágazatok, a tudásalapú ágazatok és a világgazdasági integráció közötti összhang megtalálása. Míg az egyik külső forrásokat hozhat a gazdaságfejlesztéshez, addig a másik a gazdasági fenntarthatósághoz járulhat jobban hozzá.

Évekkel az EU bővítése után pontosabban látható az új tagállamok integrációja. Számottevő változások zajlottak le az új tagállamok között, a régi tagállamokban, valamint a régi és új tagállamok viszonyaiban is. Mindezek ellenére továbbra is éles különbségek mutatkoznak a régi és új tagállamok határain, valamint az EU új külső határai mentén is. *A régiók közötti növekvő kölcsönös függőség*, a határon átnyúló kapcsolatok és a szomszédsági viszonyok kiemelik az integráló megközelítés fontosságát. Mindemellett az új tagállamok számos összetett demográfiai és társadalmi kihívást hoztak az EU számára.

Számos olyan kérdés van, amely részben új, vagy nem kapott megfelelő hangsúlyt a korábbi TSP-ben. Ilyen a *városok és vonzáskörzetük funkcionális egysége, a vidékies térségek egyedi adottságainak és szükségleteinek felismerése, valamint a területi különbségek növekedése, a konvergencia lelassulása*. Új problémák, mint a *magas arányú cigány népességgel rendelkező vidékies térségekre jellemző szegregáció*, illetve a súlyos elmaradottsággal rendelkező *belső periferiák* a közép- és kelet-európai államokban jellemzőek.

Mindezek ellenére kijelenthető, hogy a 2007-ben feltárt és meghatározott kihívások többsége továbbra is jelen van. Így az *energiaárak* magas volatilitása, az *energiaellátás biztonságának*, az *energiahatékonyságnak* és a megújuló energiaforrások hasznosításának kérdései, a *demográfiai egyensúlytalanságok*, amelyek a társadalmi-gazdasági fejlődést befolyásolják.

A kihívások – amelyek az európai területi fejlődésre hatással vannak – nem különböznek nagyban a korábbi kihívásoktól, inkább azok pontosítása, a súly-

pontok eltolódása és néhány új jelenség figyelhető meg.

Úton a Területi Agenda prioritásai felé

1. A policentrikus és kiegyensúlyozott területi fejlődés elősegítése

A városoknak kitüntetett szerepük van abban, hogy az európai teret bekapcsolják a globális vérkeringésbe. A felgyorsult globalizáció, valamint a pénzügyi és gazdasági világválság elsődleges hatásai főként a városokat érintették. A városok, ahol a K+F és a gazdasági tevékenységek koncentrálnak, fontos szereppel bírnak az európai tér fellendülésének beindításában. A Pentagon térség rendelkezik a legjobb adottságokkal ahhoz, hogy a fellendülés útjára lépjen, míg a Pentagonon kívüli városi központok szerepe a fellendülés „szétterítésében” emelkedik ki.

A gazdasági válság kapcsán egyértelművé vált, hogy a regionális gazdaságok kölcsönösen függenek egymástól és a fenntartható növekedési pálya csak a kiegyensúlyozott fejlődés biztosítása révén tartható. A nagyvárosok, mindenekelőtt a Pentagon térség sikeres városai vonzzák a képzett munkaerőt. Az ebből adódó koncentráció és a monocentrikus fejlődés egyes városrégiókban túlszűfozottságot és környezeti problémákat eredményez, míg más régiókban az elnéptelenedés, gyenge gazdasági aktivitás, a közszolgáltatások biztosításának magasabb költségei jelentenek problémát. A kiegyensúlyozatlan, monocentrikus fejlődés eredményeként a sérülékeny csoportok a kirekesztett városi, vagy vidékies területek csapdájában ragadhatnak.

2. Az integrált fejlesztés ösztönzése a városokban, valamint a vidéki és sajátos adottságú régiókban

A területi kohézióval kapcsolatban a Lisszaboni Szerződés és a Zöld könyv egyaránt kiemeli az Európa területi sokszínűségében rejlő lehetőségek fontosságát. Az EU állampolgárainak többsége városokban él, míg az EU területének nagyobb hányada vidékies térségnek számít ráadásul számos régió sajátos földrajzi adottságokkal rendelkezik. A befogadó, intelligens és fenntartható növekedés csak úgy érhető el, ha ezek a célkitűzések közösen megjelennek az integrált fejlesztési politikákban.

A városok kölcsönösen függenek egymástól. Az európai és a globális versenyben elfoglalt pozíciójukat befolyásolja, hogy milyen mértékben képesek összekapcsolódni, ami együttműködéssel és hálózatosodással fejleszthető. Ezeknek a tevékenységeknek különösen fontos szerepük van a határ menti térségekben, ahol az eredményes integráció a határ menti elhelyezkedést fejlődési lehetőséggé változtathatja. A városok különböző demográfiai kihívásokkal néznek szembe: egyesek népessége nő és a bevándorlók integrációjának feladataival és a túlszűfozottság problémáival szembesülnek; mások pedig veszítenek népességükből, esetükben viszont a mesterséges felszínborítás koordinálatlan terjeszkedése jelent problémát. Mindemellett vannak zsugorodó városok is, amelyek népessége fogy. A városok nem pusztán a gazdasági jólétet koncentrálnak, hanem a társadalmi és környezeti problémákat is. Az integráció és a szociális rehabilitáció sok városban kulcskérdés. A városok nagy mennyiségű energiát fogyasztanak és magas az üvegházhatású gázok kibocsátása, ami nagyban hozzájárul a klímaváltozáshoz. A kulturális örökséget veszélyezteti a globalizáció, míg a biodiverzitás és Európa természeti öröksége a városi szétterülés hatásainak van kitéve. A városok problémái összetettek, viszonylag kis helyen koncentrálnak és emiatt elengedhetetlen ezek integrált szemléletű kezelése.

Bár a vidékies és perifériális területek látszólag jobban védettek a globális visszaeséssel szemben, a világgazdasági növekedés által generált magas növekedési rátákból is kevésbé profitálnak. A vidéki térségek gyakran nehezebben jutnak az európai piacokra. Az EU integráció e téren új lehetőségeket hozhat, különösen a lebomló határokhoz közeli régiók számára. Az elnéptelenedés és az elöregedés az egyik legfőbb problémakör a vidéki térségekben, ezek lelassítása kulcsfontosságú; de koordinált megoldásokra van szükség azokban a térségekben is, ahol a népesség és a szegregáció foka nő. Míg a városokban a klímaváltozás hatásainak mérséklése, addig a vidékies térségekben az alkalmazkodás bír fontos szereppel.

Nem csak a városi és vidékies térségekben összetettek az integrált megközelítést igénylő problémák, hanem a város-vidék viszonyok is egyre sokrétűbbé válnak. A városok közelében a városi és vidéki területek közötti határ elmosódik, ami a koordináció és a szakpolitikai beavatkozások

számára jelent kihívást. Míg a városok a főbb motorok, amelyek kapcsolódnak az európai és globális hálózatokba, addig a vidéki térségek számára fontos, hogy az említett városokhoz kapcsolódjanak. Különösen a perifériák és a sérülékeny csoportok magas arányával rendelkező vidékies térségek számára fontos, hogy elérhetőségük a városi központok irányába megoldott legyen.

3. A határokon átnyúló és transznacionális funkcionális régiók területi integrációja

A globális versenyképesség az EU területének egyre nagyobb fokú integrálódását követeli meg, amelyben a határon átnyúló integrációnak alapvető jelentősége van. A külső határok mentén a globális integráció korlátozott, míg a belső határok még mindig ökoszisztémákat és kulturális tereket vágnak ketté. Városrégiók és helyi munkaerő-piacok adminisztratív határokon átívelően fejlődnek, míg a szakpolitikai beavatkozások a határokon belül, országoként külön fogalmazódnak meg. Ezek a problémák a határ menti régiók versenyképességének és vonzerejének csökkenéséhez vezetnek.

4. A régiók erős helyi gazdaságokon nyugvó globális versenyképességének biztosítása

A 2008-ban kezdődött gazdasági válság világossá tette, hogy a regionális és helyi gazdaságok ki vannak téve a globális változásoknak, sérülékenységük a gazdaság szerkezetétől függ. Bár azok a régiók, amelyeknek kevesebb külső kapcsolatuk van, védettebbnek tűnnek a globális sokkokkal szemben, a gyorsabb fellendülés és növekedési pálya is a régiók európai és globális vérkeringésbe való integrálódásának függvénye. A kevésbé versenyképes régiók a népességcsökkenés, azon belül a képzett munkaerő elvesztésének kockázatával néznek szembe, ami lefelé irányuló spirál beindulásához vezethet, s ez tovább gyengíti a gazdaságot és csökkenti a régió vonzerejét. A gyenge helyi gazdaságok a legveszélyeztetettebbek, különösen azok a hátrányos helyzetű térségek, ahol a sérülékeny csoportok jelenléte magas. A monostrukturális, illetve exportorientált gazdaság nem csak a sérülékenységet növeli, hanem a hosszú távú szállítási igények miatt az energiafogyasztás és az üvegházhatású gázok kibocsátása is emelkedik.

5. A területi összeköttetés javítása az egyének, a közösségek és a vállalkozások érdekében

Európának erős gazdaságra van szüksége ahhoz, hogy meghatározó szereplő legyen a világban. A belső piacnak ebben kiemelkedő jelentősége van, amihez elengedhetetlen a társadalmi-gazdasági kapcsolatokat támogató összeköttetés javítása. Egyrészt szükséges az európai régiókat a globális társadalmi-gazdasági vérkeringésbe bekapcsolni, másrészt fontos a régiók közötti kapcsolatok erősítése, hogy azok hozzájáruljanak a nagyobb fokú integráció megvalósulásához, különösen a nyugati, régi tagállamok és a keleti új tagállamok között. Az elégtelen másodlagos hálózatok, a városi központok nem megfelelő regionális elérhetősége egyes térségek társadalmi-gazdasági vérkeringéséből történő kiszorításának veszélyét hordozza magában. A jobb elérhetőség azonban az üvegházhatású gázok kibocsátásának növekedését okozhatja, ezért szükséges az energia-takarékos és klímabarát közlekedési megoldások kidolgozása.

6. A régiók ökológiai, táji és kulturális értékeinek kezelése és összekapcsolása

A globalizáció sebessége és mértéke jelentős hatással van a kulturális és környezeti értékekre. A kultúra egységesülésével a kulturális örökség veszélybe kerül, a közlekedési rendszerek fejlesztése elvághatja a természetes élőhelyeket, ökoszisztémákat. Mindemellett az európai és globális hálózatok hozzájárulhatnak a kulturális értékek kezeléséhez és újratermelődéséhez is. A különböző régiók kulturális közötti kapcsolatok javulása a regionális és helyi identitás újraértékelését hozhatja, amellyel a helyi lakosság a saját „gyökereit” erősítheti meg, egyúttal az elvándorlást csökkentve. A városi kultúrákat gazdagíthatja a külföldi bevándorlók letelepedése, ami a városrégiók márkájának újradefiniálását, új piacok megnyitását segíti.

A területi kohézióhoz vezető utak – a megvalósítás eszközei

A TSP 5. fejezetet záró 5.3 pontja a területi kohézió, mint alapvető célkitűzés, illetve átfogó fejlesztési szemlélet megvalósításának útjait konkretizálja. A megvalósítás két, a dokumentum által tárgyalt fő szintjére, a közösségi és a nemzeti szintre az egyes pontok esetében külön hangsúly kerül.

Az anyag kiemeli: a harmonikus és kiegyensúlyozott térszerkezet, és a fenntartható területi fejlődés eléréséhez az EU, nemzeti, regionális és helyi szinten megvalósuló területi kohézió irányába tett erőfeszítések elengedhetetlenek. A területi kohézió nevesítése a Lisszaboni szerződés egyik fő célkitűzéseként azt jelenti, hogy ennek megvalósítása –együtt a társadalmi és gazdasági kohézióval– tagállamok és az Európai Unió megosztott kompetenciájává vált. Az Unió politikáknak így szem előtt kell tartaniuk a területi kohézió érvényesülését, a tagállamok pedig úgy kell, hogy tervezzék és végrehajtsák, koordinálják saját szakpolitikáikat, hogy azok is a területi kohézió megvalósulásának irányába hassanak. (TFEU 175. cikkely).

Közösségi szinten az egyik legfontosabb feladat az olyan informális együttműködési keretek fenntartása, mint Területi Kohéziós Kontakt Pontok Hálózata (Network of Territorial Cohesion Contact Points – NTCCP). A másik alapvető funkció a közösségi ágazati politikák koordinációja, amely célból egy ún. Inter-service Csoportot is felállított az elmúlt években a Bizottság. Mindennek a lényegi üzenete, hogy az EU intézmények az EU szakpolitikák tervezésében, formálásában való részvételükkor figyelembe kell vegyék a területi szempontokat, különösen a TA2020 alapelveit.

A tagállamok, városok és régiók szintjén ugyanakkor a területre/településre szabott integrált koncepciók, célkitűzések és eszközök meghatározása a lényegi feladat a területi kohézió erősítése érdekében. Ezeknek illeszkedniük kell az EU szintű megközelítéshez és tevékenységekhez. A hely-alapú megközelítés mentén az egyes államok a sajátos földrajzi kontextusai, a területi fejlődési hagyományaik, a politikai kultúrájuk, jogrendszerük és monitoring-tevékenységük által meghatározva valósíthatják meg az általános kohéziós alapelveket, célkitűzéseket. A mindezek eredményeként létrejövő szakpolitikáknak a TA 2020 alapelveit figyelembe véve kell közreműködni az EU területi kohéziójának elérésében. Fontos kitétel azonban, hogy nem a tagállamok önálló területi kohéziós politikákra való ösztönzéséről van tehát szó, hanem az egyes tagországoknak sokkal inkább a területi szempontokat kell beépíteniük a saját nemzeti ágazati politikáikba és területi tervezési mechanizmusaikba.

A területi kohézió modellje a különböző területi szintek szereplőinek egyidejű közreműködésére, így a többszintű területi kormányzás fontosságára hívja

fel a figyelmet. Ennek kapcsán egyértelműen kirajzolódik a döntéshozói szintek és szakpolitikák közti, vertikális és horizontális koordináció szükségessége. A többszintű és földrajzilag rugalmas területi kormányzásnak képesnek kell lennie a különböző funkcionális térségek irányítására, a helyi, regionális, nemzeti, és európai szereplők kiegyensúlyozott és koordinált hozzájárulásának biztosítására a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva – mindezt a területi szempontok rendszerszerű érvényesítésén keresztül.

A Kohéziós Politika integráló természete és horizontális jellege miatt a területi kohézió megvalósításának legfőbb eszközévé válik. Bár a szakpolitika alapvetően rendelkezik egy erős területi dimenzióval, ennek további mélyítése elengedhetetlen. Ennek érdekében fontos a Kohéziós Politika beavatkozásainak területi koordinációs szerepét erősítő megoldások támogatása; a területi dimenzió erősítése a Kohéziós Politikához kapcsolódó értékelési és monitoring tevékenységekben illetve a kapcsolódó stratégiai iránymutatásokban (Community Strategic Framework) a 2014-2020 időszakra nézve és az operatív programokban is. Ide sorolható az integrált, hely-alapú programok és projektek elkészítésének támogatása; valamint a területi szempontok konzekvens figyelembe vétele a programciklus egésze – így a partnerség biztosítása, a tervezés, a végrehajtás (pl. projekt-kiválasztási kritériumok kialakítása révén) és az értékelési folyamatok – során is.

A szakpolitikák hozzájárulása és a területi koordináció kérdésköre külön említést igényel. EU szinten a közösségi szakpolitikák területi tartalmának kérdése az utóbbi évtized során egyre inkább előtérbe került. A Területi Agenda elfogadását jegyző, az EU tagállamok területi tervezéséért és területfejlesztésért felelős miniszterei megfelelő pozícióban vannak, hogy az EU és nemzeti szintű ágazati politikák területi hatásainak fontosságára és a politikák hatékonyságának növelésére irányítsák a figyelmet.

Különösen fontos, hogy a különböző ágazati politikák a területi koordináción keresztül kölcsönösen erősítsék egymást, illetve, hogy megvalósításuk az adott térség saját adottságainak figyelembe vétele mellett történjen. Ugyanilyen fontos, hogy minden egyes ágazati politika ismerje meg saját szakterülete területi szerkezetét és különbségeit, vegye figyelembe saját területi hatásait és határozza meg saját területi/térségi preferenciáit vagy prioritásait illetve kapcsolatait más ágazatok és régiók felé.

Az ágazati politikáknak a területi kohézióhoz való hozzájárulásának erősítése céljából a következő javaslatok fogalmazhatóak meg: a területi elemzések, területileg érzékeny monitoring rendszerek és ezek eredményei alapján a területi hatásértékelések eszközének használata; a területi hatások figyelembevétele a teljes tervezési ciklus során; továbbá a nemzeti politikák – ideértve a területfejlesztési politikákat is – Európai léptékben való pozícionálása már a tervezésük során.

A szakpolitikák területi hatásainak kezelése kapcsán kulcsfontosságú az európai térszerkezetéről, területi folyamatokról és trendekről, az ezeket vizsgáló módszertanokról való megfelelő tudásháttér rendelkezésre állása. A legfőbb kihívás olyan célzott, alkalmazott elemzések előállítását, amelyek az európai szakpolitika-alkotási folyamat, tervezési ciklus kulcsmomentumaiban felhasználhatóak. Az ESPON kulcsszerepet játszik ennek a tudásbázisnak a létrehozásában, illetve az Európai Bizottság javaslatait érintő ex-ante területi hatásértékelésekhez alkalmazható módszertani háttér kifejlesztésében és használatában. Amennyiben a határozott politikai akarat létrejön, úgy ezek az eredmények a hivatalos integrált hatásértékelési folyamatokban is felhasználhatókká válnak. Általánosságban kijelenthető, hogy az egész ESPON program némi alakításra szorul a 2013-mat követő időszak szükségleteihez igazítva, hogy jobban szolgálja a területfejlesztéshez és területi kohézióhoz kapcsolódó európai szakpolitika-alkotást.

A területileg érzékeny monitoring rendszerek kialakítása hasznos lehet a szakpolitikák számára aktuális, friss információk biztosításához. A területi társadalmi/gazdasági folyamatok, illetve a környezet és a térszerkezet alakulásának rendszeres időszaki értékelése elengedhetetlen a területpolitikai célok teljesülésének nyomon követéséhez. Elengedhetetlennek tűnik a területi szempontok bevezetése az ágazati programok monitoringjába, a különböző, speciális adottságokkal bíró tértípusok vizsgálatával együtt. E területi monitoring kapcsán nincs feltétlen szükség a fennállóktól határozottan elkülönülő megoldásokra és felállítandó új rendszerekre: sokkal inkább a jelenleg létező mechanizmusokba, általános monitoring és értékelési folyamatokba való beágyazás javasolt.

A területi kohézió megközelítését alkalmazó nemzeti területpolitikák a TSP sugalmazása szerint többé nem csupán a különféle fejlesztési eszközök pusztán kombinációját jelentik, – noha természetesen megvan a maguk sajátos eszköztára – hanem sokkal inkább

egy, a társadalmi tevékenységekbe beépülő területi megközelítést és gondolkodásmódot reprezentálnak. Ehhez kapcsolódóan a területi kormányzat jelentése egy rugalmas, stratégia-orientált menedzsment szemlélet, a partnerség biztosítása érdekében nagyszámú és széles spektrumú érintett bevonásával. A döntéshozásnak egy átlátható, visszacsatolási mechanizmusokat biztosító tervezési rendszeren kell alapulnia. A Területi Agendával összhangban a stratégiai és integrált jelleg, a területi specializáció, a helyi-alapú stratégia-alkotás és a helyi-térségi érintettek tényleges bevonása erősítheti a tervezés hozzáadott értékének növelését a területi kohézió terén. A térhasználat-orientált rendezési tervezés, a stratégiai területfejlesztési tervezés és a releváns ágazati politikák integrációjának képessége kulcsfontosságú. A legtöbb esetben a tervezési tevékenység információs alátámasztottsága erősítésre szorul. A tudományos kutatások eredményei – különösen a területi-regionális kutatások, a városkutatás terén – szisztematikusan becsatornázandó a tervezési ciklusba és a döntéshozatali folyamatokba.

A különböző fejlesztési tevékenységek során a TSP hangsúlyozza a területi megközelítés helyes alkalmazásának biztosítása révén a helyi-térségi adottságok hatékonyabb hasznosításának szükségességét. Mindezt alapvetően támogathatja a területi kérdéskörökkel foglalkozó nemzetközi fórumok létrehozása a különböző területi szintekről érkező érintettek aktív részvételével. A döntéshozókat be kell vonni a területi folyamatokról, valamint Európa és a tagállamok speciális társadalmi, környezeti, gazdasági és földrajzi adottságairól szóló vitákba. Fontos a területi problémák iránti tudatosság erősítése, a területfejlesztési politikák közüggé tétele.

A területi megközelítés alkalmazása érdekében nem csupán a területi tervezők és kutatók, a közigazgatási szereplők területi ismereteinek erősítése elengedhetetlen, hanem a tudatos állampolgárok, a civil társadalom képviselői számára is szükséges a földrajzi megközelítés és tudás birtoklása. Ezen felül különösen fontos a polgárok tértudatosságának erősítése, amely nem csupán a saját lakóhelyről való földrajzi ismertek elmélyítését, de a tágabb élőhely és a helyi-térségi közösségek iránt érzett civil felelősségérzet növelését is lefedi.

Az ágazati politikák tervezésébe a területi szakemberek bevonása hozzájárulhat a területi kohézió erősítéséhez a területi információk ágazati tevékenységekbe integrálása révén. Ennek kapcsán lényeges a

területi szakértők európai uniós hálózatának alkalmazása, illetve az Európai Bizottság e szakemberek elérhetőségéről való informálása. A területi szakemberek alapkompenciáinak standardizálása kiemelt prioritás. A jövőre nézve biztató fejlemény, hogy a területi szakemberek széles hálózata jelenleg EUszerte kirajzolódni látszik, az ESPON program és a területfejlesztésért és területi tervezésért felelős EU Miniszterek Területi Agendája (illetve az ennek szövegezése kapcsán kialakult szakértői hálózat) kapcsán.

A transzeurópai és határon átnyúló együttműködések nem csupán a szinergiák és méretgazdaságossági szempontok tekintetében járnak előnyökkel, de az egyes szakpolitikák közti koherenciát is erősíthetik a negatív externáliák mérséklése mellett. Az egymást kiegészítő adottságokkal rendelkező térségek, amelyek gyakran egymás szomszédai, erőforrásaikat egyesítve és komparatív előnyeiket együttesen kiaknázva teremthetnek kiegészítő fejlesztési potenciált. Az EU Kohéziós Politikája, és kiemelten az Európai Területi Együttműködés eszközei, sok esetben megkerülhetetlen alapfeltételét jelentik az ilyen típusú együttműködéseknek. A határon átnyúló és transznacionális integrált fejlesztési stratégiák kidolgozása a jövőben mindenképp tovább ösztönzendő. A meglévő tapasztalatokra építkezés mellett kihasználandók az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás jogi eszköze által kínált új lehetőségek is. A területi együttműködési kezdeményezések közül pl. a makroregionális stratégiák hozzájárulhatnak az ágazati politikák integrációjához és az erőteljesebb szakpolitikai felelősségvállaláshoz.

Záró gondolatok

Reméljük, sikerül ahhoz hozzájárulnunk, hogy a területi folyamatok európai szemmel történő áttekintése után, az olvasó a magyar szemüveget visszatéve, élesebb képet kapjon saját térségének, városának helyzetéről. Az európai folyamatok ismerete segíti elhelyezni a városokat, térségeket az EU térben, valamint az európai területi folyamatokat a térségre szabottan értelmezni. Fontos, hogy ezek alapján a térségek megtalálják egyedi sajátosságaikra épített egyedi fejlődési útjaikat, hasznosítsák a sokszínűségből adódó lehetőségeiket.

*Radvánszki Ádám
irodavezető
VÁTI TTÉI
Nemzetközi, Területpolitikai és
Urbanisztikai Iroda*



*Sütő Attila
tervező-elemző főmunkatárs
VÁTI TTÉI
Nemzetközi, Területpolitikai és
Urbanisztikai Iroda*



A magyar EU elnökség eredményei a városfejlesztés területén

The results of the Hungarian EU Presidency in the field of urban development

This article shows how the intergovernmental cooperation on urban development works within the Member States of the European Union, and how the preparation for the Hungarian Presidency period started in 2009. The Hungarian Presidency addressed primarily two topics in the field of urban development, as they are major challenges to European cities: the impacts of climate change and demographic changes, including migration. As for our results, a handbook has been compiled for European city governments on the tasks and opportunities related to climate change, and a report on the impact of European demographic trends on urban development has been prepared. The achievements of the HU presidency was summarised in the 'Budapest Communiqué' adopted by the Directors General of the Member States responsible for urban development in May 2011.

A magyar EU elnökség városfejlesztési eredményeit részletesen bemutató két cikk előtti bevezetőben megpróbálom összefoglalni, hogy a Belügyminisztérium, illetve a várospolitikáért előzőleg felelős Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium hogyan próbált felkészülni közel két éven keresztül 2011. első félévére, a „nagy megmérettetésre”, illetve milyen eredményeket sikerült elérnünk.

A városfejlesztési együttműködés (kormányközi) keretei

Fontos kiinduló pontunk annak hangsúlyozása, hogy a várospolitikát nem része az ún. közösségi politikáknak, nemzeti hatáskörbe tartozik, s alapvetően a tagállamok közti önkéntes együttműködésén alapul. Bár már a Maastrichti Szerződés (1993) megfogalmazása során történtek arra kísérletek, hogy az Európai Bizottság formális hatáskört kapjon a várospolitikát területén, a tagállamok ezt elutasították a szubszidiaritás elvére hivatkozva¹. Azóta is igaz ez több országra (pl. Németország, Ausztria), akik minden uniós szintű várospolitikáról szóló, ahhoz akár csak távolról is közelítő vitában hangsúlyozzák, hogy az általuk értelmezett szubszidiaritás elve szerint ennek megvalósítása elképzelhetetlen. Pedig az európai szintű közös problémák felvetik ennek időszerűségét, s a Lisszaboni Szerződés (2009) – mely a gazdasági, társadalmi kohézió kivül a **területi** kohézió (s ezen keresztül a városfejlesztés) esetében is az Unió

és a tagállamok közti megosztott hatáskörrel rendelkezik – némi fantáziával nagyobb teret engednek ennek.

Mindenesetre függetlenül attól, hogy a tagállamok a váropolitika területén nem adták át hatáskörüket az Európai Bizottságnak, önkéntes alapon már egy évtizede együttműködnek. A kormányközi együttműködés keretét a területrendezésért, városfejlesztésért és regionális politikáért felelős miniszterek 1999-ben Tamperében meghozott döntése alapozta meg, mely alapján egy informális munkacsoport (városfejlesztési munkacsoport – Urban Development Group) jött létre. Ennek tagjai a tagállamok minisztériumai, az uniós intézmények és szakértői szervezetek képviselői, feladata pedig háttérdokumentumok, döntés-előkészítő anyagok összeállítása, vezetői és miniszteri szintű ülések előkészítése. Ez az UDG munkacsoport készítette elő a „Többéves együttműködési program a városfejlesztés területén az Európai Unión belül” című javaslatot, melyet a városfejlesztési miniszterek 2000. novemberében elfogadtak (Lille Akcióprogram). A javaslat egy olyan állandó keretet kívánt létrehozni, mely figyelembe veszi ugyan a tagállamok eltérő helyzetét és prioritásait, mégis egy közös megközelítésmód alapján hozzájárul a városokról szóló vitákhoz, tapasztalatcseréhez, segíti az egyes váropolitikák összehasonlíthatóságát. Valójában innen kezdve beszélhetünk egy EU-n belüli „Városi/Urban Agenda”-ról².

¹ Pavel Swianiewicz –Rob Atkinson–Anna Baucz: Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2010, Report prepared at the request of the Polish EU Presidency, 2011

² Patrick Salez: Urban Development and Territorial Cohesion: How to coordinate the work and improve its efficiency? Expert report prepared at the request of the Polish EU Presidency, 2011

A soron következő elnökségek továbbfejlesztették a Lille-i akcióprogramot, kiemelhető a holland elnökség alatt aláírt Rotterdam Urban Acquis (2004) és a brit elnökség alatt megszülető, a fenntarthatóság témája szempontjából is lényeges Bristol-i Egyezmény (2005). Ezek az előzmények mind hozzájárultak a városfejlesztésért felelős miniszterek által 2007-ben elfogadott „Lipcsei Charta az európai fenntartható városokért” című dokumentumhoz, mely mind tartalmában, mind megfogalmazásában, koherenciájában egy valóban jelentős mérföldkőnek, az európai várospolitikai fontos állomásának tekinthető. A Lipcsei Charta a városfejlesztés új kihívásaira ad egységes európai szintű választ közös alapelvek és cselekvési stratégiák megfogalmazásával. Hangsúlyozza az integrált megközelítésmód szükségességét a városfejlesztésben és szorgalmazza, hogy kiemelt figyelmet kapjanak a hátrányos helyzetű városrészek.

A német elnökséget követő soros elnökségek aztán egyrészt a Lipcsei Charta eltérő ütemű és mélységű tagállami megvalósításának elősegítésére (francia elnökség, Marseille-i Nyilatkozat 2008) és/vagy nyomon követésére helyezték a hangsúlyt, illetve egy-egy téma részletesebb kidolgozását vállalták fel (pl. az integrált városrehabilitáció értelmezése a spanyol elnökség alatt, Toledói Deklaráció 2010).

Természetesen a városfejlesztés uniós rendszerének másik alapvetően fontos vetülete a közösségi szintű együttműködés. A közösségi kohéziós politika pénzügyi támogatási rendszere finanszírozza ugyanis elsősorban a városfejlesztési programokat és projekteket. A városi ügyek a Strukturális Alapokon keresztül kapnak támogatást 1989 óta, először az ún. közösségi kezdeményezések, majd 2007-től kezdve az operatív programokon keresztül. A támogatás különösen a 2004-ben csatlakozott tagországok esetében jelent jelentős arányt, ahol saját költségvetési források szűkösen állnak rendelkezésre. Az Európai Unió tehát pénzügyi támogatási rendszerén keresztül a gyakorlatban maga is jelentősen formálja a várospolitikát.

A lengyel elnökség – többek között a belga, magyar elnökségek kezdeményezésére, illetve a Lisszaboni Szerződés megváltozott passzusai nyomán – elkezdte azoknak a valóban izgalmas témáknak a fessegetését is, hogyan lehet a területi kohézió és a városfejlesztés területén folyó munka közötti kapcsolatot erősíteni; a városfejlesztés tagállami önkéntes együttműködés formáját hatékonyabbá tenni és közelíteni a valóban befolyással bíró uniós tanácsi

munkacsoport munkájához (legalább olyan kiemelten fontos időszakokban, mint a kohéziós politika jövőjéről folyó vita); illetve, hogy mindehhez hogyan illeszthető magának az Európai Bizottságnak a tevékenysége. Ezek a viták azonban lassan folynak, nagymértékben függenek az éppen elnöklő ország érdeklődésétől, érdekeitől, a viták továbbviteléhez szükséges, témára fordított intellektuális és anyagi kapacitásaitól.

Ami a jövőt illeti, 2011. október első hetében jelentek meg a 2013 utáni kohéziós politikai jogszabály tervezetek, melyek alapján elkezdődik egy minden biznnyal közel két éves vita. Ez határozza meg, hogy a városok milyen célokra és hogyan kaphatnak támogatást. Ezzel párhuzamosan újra és újra felvetődik a kérdés, hogy szükség van-e európai szintű várospolitikára, az Európai Bizottságnak mi legyen a hatásköre mindebben és ennek érdekében a tagállamok hajlandók-e egy komoly közös munkaprogram mentén együttműködni.

A spanyol-belga-magyar elnökségi trió programja

Ugyan hivatalosan nem ez a három ország alkotta az első trió formációt, Spanyolország, Belgium és Magyarország valóban megpróbált összhangot teremteni az egyes elnökségek városfejlesztési célkitűzései között. Ennek érdekében már 2009 tavaszán megkezdődtek a tárgyalások a három társintézmény között, melynek eredményeit egy közös városfejlesztési trió munkaprogram foglalta össze. A programban az egyes elnökségek önállóan vállalt témakörei mellett közösen megfogalmazott célkitűzések is szerepeltek, melyek megvalósítása túlmutat az egyes elnökségi félveken. A trió program három közösen felvállalt eleme: 1. a városfejlesztés integrált megközelítésének mélyrehatóbb értelmezése 2. a Lipcsei Charta végrehajtásának elősegítése és nyomon követése minden kormányzati szinten (többszintű kormányzás) 3. a területi kohézió és a városfejlesztés kapcsolatának erősítése.

A spanyol elnökség sikere a 2010-ben elfogadott Toledói Deklaráció, mely elsősorban az integrált városrehabilitáció témáját járta körül. A Toledói Deklaráció egyik legfontosabb eleme ugyanakkor az a felvetés, hogy a Lisszaboni Szerződés életbelépése után megérett az idő arra, hogy a tagállamok közös munkaprogram („Európai Urban Agenda”) mentén működjenek együtt. Ez a munkaprogram, de legalábbis ennek első változata el is készült, melyet

nemi kompromisszum árán a „Toledo-i Deklarációt követő előrehaladási jelentés” címmel fogadtak el a középvezetők. A dokumentum nagyjából 2-2,5 év távlatban foglalja össze a tagállamok által felvállalt városfejlesztési feladatokat.

A belga elnökségi kezdeményezés azonban már több indulatot kavart. Belgium ugyanis a szociális területen többé-kevésbé már bevált Nyitott Koordináció Módszerét (OMC) szerette volna adaptálni a várospolitikai területre, mint a kormányzati szintek közötti koordináció új eszközét. E módszer szerint az országok közösen meghatározott célok és indikátorok alapján 3 éves nemzeti stratégiai riportokban számolnak be az Európai Bizottságnak a célok érdekében vállalt egyes kormányzati szintek intézkedéseiről. A kezdeményezés mind az Európai Bizottság, mind egyes tagállamok részéről nagy ellenállásba ütközött a már korábban ismertetett hatáskör megosztási félelmek miatt.

Ami a területi kohézió és városfejlesztés kapcsolatának erősítését illeti, intézményi szempontból Belgium kezdeményezte először a két külön témával foglalkozó szakértői csoport munkájának összehangolását (UDG és NTCCP³), tartalmilag azonban mindenképpen Magyarország tett ez irányban nagy lépést, hiszen a városi ügyeket hangsúlyosan képviselte a magyar elnökség irányításával felülvizsgált Területi Agenda 2020 dokumentumban.

A magyar elnökség kiemelt témái és eredményei

A magyar elnökség 2009 év elején kezdett el felkészülni a trió programban is megfogalmazott saját két témájára: **a klímaváltozás és a demográfiai folyamatok városi szempontú vizsgálatára**. A két évvel ezelőtti témaválasztást az indokolta, hogy olyan kérdéseket szerettünk volna körbejárni, melyek amellett, hogy Magyarország számára is relevánsak, egész Európát érintő és foglalkoztató kihívások. Magunk sem gondoltuk volna, hogy e problémák milyen szomorú aktualitást kapnak a következő évek hazai és külföldi környezeti- és ipari katasztrófái vagy éppen 2011. első felében kezdődő Észak-Afrikából Dél-Európába tartó tömeges bevándorlási hullám következtében.

A klímaváltozás témájával azonban – melyet legutoljára a 2009-es svéd elnökség tűzött zászlajára – semmiképpen sem általánosságban akartunk foglalkozni,

így fogalmazódott meg a gondolat, hogy valamilyen megfogható és konkrét eredményt kellene elérnünk a kérdés vizsgálata során. Így született meg elnökségünk egyik fő produktuma, a **„Klímabarát városok” című kézikönyv az európai városok klímaváltozással kapcsolatos feladatairól és lehetőségeiről**. A kézikönyv – az eddig összegyűlt európai tudásra és tapasztalatra építve – egyaránt foglalkozik az éghajlatváltozás káros folyamatainak mérséklése (mitigáció) és a változások következményeinek kezelése (adaptáció) érdekében felhasználható eszközökkel. Egyik legnagyobb erőssége az integrált szemlélet: 12 szakterületet ölel fel, melyek egy lehetséges integrált klímastratégia részei lehetnek. Az egyes tennivalók leírását az európai városok jó gyakorlati példái egészítik ki: a tagállamok aktivitásának is köszönhetően 22 ország 78 példája került bemutatásra az anyagban. A gyakorlati orientáltságot erősítik még a könyv végén található információk (nemzetközi szabályozások, ajánlások, útmutatók összefoglalása; a témával foglalkozó szervezetek jegyzéke; indikátorok leírása). A könyv elsődlegesen a helyi szintnek készült, a városok lehetőségeit kutatja, célcsoportja a városi önkormányzatok vezetői, döntéshozói, tisztviselői és szakértői.

A kézikönyv első változata és megjelenése közötti több hónap alatt lehetőség volt mind hazai, mind nemzetközi szinten véleményezni az anyagot minisztériumi és szakértői körben egyaránt, s az anyag mindenképpen gazdagodott a tagállamok közreműködése, kritikái és jó példái által. A dokumentum mind elektronikusan, mind nyomtatott formában elérhetővé vált, s úgy érezzük munkánkat siker koronázta. A tagállamok ígéretet tettek arra, hogy a kézikönyvet a lehető legszélesebb körben terjesztik, így remélhetőleg eljut majd minél több európai önkormányzathoz.

Második elnökségi prioritásunk, a demográfiai és migrációs folyamatok városi dimenziójának elemzése kapcsán különösen éreztük azt, hogy ez bár mind Magyarország, mind az Európai Unió számára fontos kérdés – még ha némileg eltérő szempontból is – nem foglalkozunk vele a probléma súlyának megfelelően. Ezért célunk ebben a tekintetben elsősorban a figyelem felkeltése, a diskurzus megkezdése volt. E területen **szakértői tanulmány született az „Európai demográfiai folyamatok hatása a városfejlődésre” címmel**, mely a témakör több aspektusával is foglalkozik, így az elöregedés, elnéptelenedés, termékenység csökkenés és bevándorlás EU-n belüli és EU-n kívüli kérdésköreivel. A tanulmány tudományos

³ NTCCP: Területi Kohéziós Kontakt Pontok Hálózata/Network of Territorial Cohesion Contact Points

jellege mellett egyrészt szakpolitikai ajánlásokat is megfogalmaz az európai, nemzeti és városi döntéshozók számára, másrészt törekedett városi szintű gyakorlati jó példák bemutatására is.

Tanulmányunk alapjául szolgált egy 2011 májusában rendezett **demográfiai és migrációs kérdésekkel foglalkozó vezetői szintű konferenciának is**. A konferencián több város képviselője osztotta meg tapasztalatait, melyet az Európai Unió releváns főigazgatóságai, nemzetközi szervezetek és demográfiai szakértők részvételével zajló összefoglaló beszélgetés zárt le. A téma nagy érdeklődést váltott ki, s információink szerint mind a dán, mind a ciprusi elnökség fontolgatja, hogy a migráció problémakörével foglalkozik még.



1. ábra: A városfejlesztési témán dolgozó csapat

A fent ismertetett eredmények elsősorban a magyar elnökség produktumai, függetlenül attól, hogy mindkét témában számíthattunk a tagállamok aktív közreműködésére. Lényegesnek tartottuk azonban, hogy következtetéseinket rövidebb formában ugyan, de minden tagállam támogassa és egységesen elfogadja. Ezért fogalmaztuk meg a **Budapesti Nyilatkozatot az európai városok demográfiai és klímaváltozási kihívásairól** (Budapest Communiqué), melyet a 2011. május 2-i városfejlesztési főigazgatói ülésen elfogadtak a tagállamok. A Nyilatkozat célja, hogy felhívja a figyelmet a városokat érintő globális kihívásokra, a magyar EU elnökség eredményeit beépítse az EU fejlesztési és szabályozási dokumentumaiba, valamint hangsúlyozza a városok szerepét a környezeti és társadalmi fenntarthatóság megvalósításában. A dokumentum egy közösen elfogadott 30 pontból álló szakpolitikai kijelentéssorral kezdődik, melyet a magyar elnökség által elért eredményeket bemutató melléklet egészít ki, felsorolva a főbb megállapításokat a demográfia, klímaváltozás és a Terü-

leti Agenda 2020 dokumentum városi dimenziójának kapcsán. A Nyilatkozat első néhány pontja bemutatja, hogy a városok ügye miatt megkerülhetetlen, mikor a fenntartható európai fejlődés kihívásairól és hosszútávú céljairól beszélünk: az eltérő helyzetből hogyan következik, hogy a globális problémákra adott válaszok tovább mélyítik az Unió különböző térségei közötti gazdasági és társadalmi különbségeket; a kis- és nagyvárosok hogyan járulhatnak hozzá az Európa 2020 Stratégia céljainak eléréséhez, vagyis az intelligens, fenntartható és befogadó növekedéshez; s miért szükséges az integrált megközelítésmód európai, nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt. Ezután a fenntartható európai városfejlesztés magyar elnökség által elemzett főbb kihívásai kerülnek bemutatásra, s hogy mi módon kellene mindezt figyelembe venni az integrált városfejlesztési stratégiák kidolgozásakor, hogy a területi, gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek ne nőjenek: milyen problémákat vet fel a migráció, milyen szegregációs folyamatokat indukál; milyen következményei lesznek az elöregedésnek; milyen szerepük lehet a városoknak a klímaváltozás elleni küzdelemben, illetve a hatásokhoz való alkalmazkodásban. A Nyilatkozat utolsó része javaslatokat fogalmaz meg az európai, nemzeti és regionális várospolitikák, majd külön a kis- és nagyvárosok, városi agglomerációk számára. Hangsúlyozza a közösségi politikák szerepét az Európán belüli gazdasági és társadalmi különbségek csökkentésében, de hozzáteszi, hogy a fenntartható városfejlesztés terén a nemzeti, regionális és helyi szintű irányelvek kidolgozása legalább olyan fontos, mint az európai politikák megfogalmazása. A Nyilatkozat elfogadói egyetértenek abban, hogy az uniós szintű stratégiai tervezési dokumentumok területi és városi dimenzióját a következő programozási időszakban tovább kell erősíteni, s ezt a nemzeti szintű fejlesztési programok kialakítása során is szükséges figyelembe venni. A városok számára tett ajánlások pedig felhívják a figyelmet többek között a kihívások hatékony kezelése érdekében az aktív szerepvállalásra; az ágazati és területi szinteket integráló városi stratégiák fontosságára; a többszintű kormányzás kínálta lehetőségekre; s nem utolsósorban a kihívásokból adódó gazdasági lehetőségek kiaknázására is.

Végül megemlítem, hogy a magyar uniós elnökség alatt elért eredményeket itthon is széles körben terjeszteni kívánjuk, ezért mind a „Klímabarát városok” kézikönyv magyar fordítását, mind a demográfiai tanulmány magyar nyelvű összefoglalóját bemutatjuk a hazai városi önkormányzatoknak egy 2011. őszi konferencián, továbbá elérhetővé tesszük minden

érdeklődő partner számára elektronikus formában is ezeket a dokumentumokat.

(Az anyagok többek között a www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/teruletrendezesi-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/a-magyar-eu-elnokseg-varosfejlesztési-eredményei oldalon érhetőek el.)

Hiszünk abban, hogy az Európai Unió és a nemzeti kormányokon kívül az egyes önkormányzatok is sokat tehetnek azért, hogy a globális kihívásokra sikeres helyi válaszokat találjanak.

Iván Andrea
szakmai főtanácsadó
Belügyminisztérium, Területrendezési
és Településügyi Főosztály



Az európai demográfiai folyamatok hatása a városfejlődésre

The impact of European demographic trends on urban development

This article is based on the publication¹ 'The impact of European demographic trends on regional and urban development' written by the same authors, issued and prepared within the framework of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, commissioned by the Ministry of Interior, Hungary. In the present article the most important outcomes of the analysis and conclusions of the report are summarised with the complement of the impacts on Hungary. The main threat that challenges the sustainability of labour markets is the fast ageing population, but besides that it also has significant impacts on territorial inequities reinforcing the already huge disparities between the regions and cities of Europe – generally at a loss for the Eastern European countries. It has serious consequences concerning the population size and age-structure of Hungary as well, that calls for immediate interventions in the pension system, infrastructure, mobilisation of the potential workforce and changing territorial development paradigm into a more integrated one.

¹ The report is available at <http://www.mri.hu/downloads/publications/Demography.pdf>

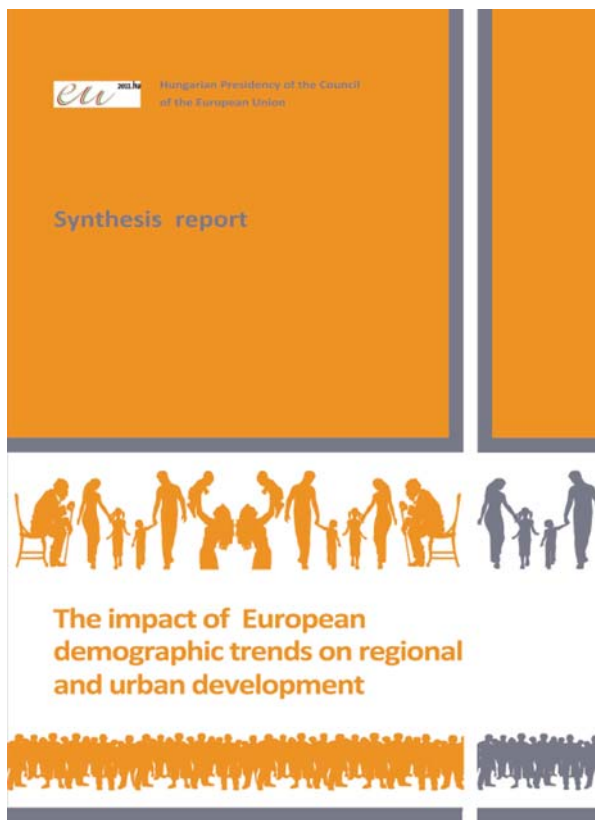
Európa komoly kihívásokkal néz szembe az eurozóna válságához kapcsolódó mindennapi problémákon felül is, amelyek olyan átfogó folyamatokkal kapcsolódnak össze, mint a klímaváltozás, energiaválság, a világgazdaság globalizálódása és a radikális demográfiai változások.

A magyar elnökség a városfejlesztés kérdéseinek tárgyalása során ezeket a hosszú távon, stratégiai szinten meghatározó témaköröket vette napirendre, különös hangsúlyt helyezve a korábbi kutatói munkákban kevésbé elemzett városi szintű összefüggésekre. Jelen cikkünk az Európai Unió tanácsának magyar elnöksége keretében a Belügyminisztérium megbízásából készült „Az európai demográfiai folyamatok hatása a regionális- és városfejlesztésre” (*The impact of European demographic trends on regional and urban development*) címen publikált tanulmány alapján készült. A részletes angol nyelvű tanulmány a rendkívül kiterjedt szakirodalom rendszerező feldolgozásával, tudományos igényességgel kívánja bemutatni a demográfiai változások várospolitikára, nemzeti politikákra és uniós politikára gyakorolt hatását.

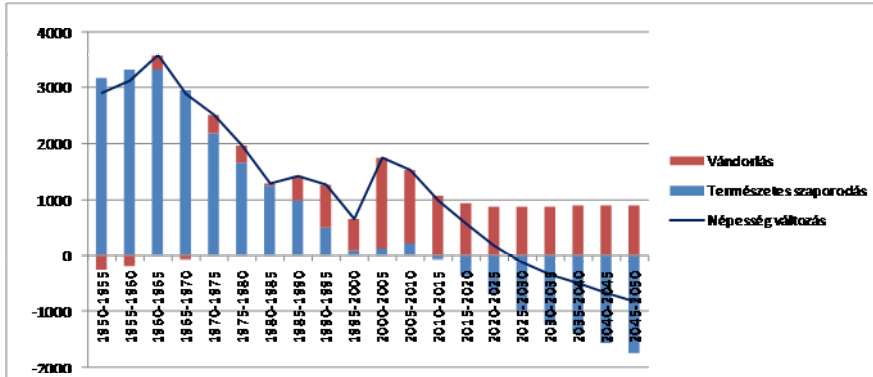
Jelen cikk ezen tanulmány legfontosabb megállapításait foglalja össze, valamint továbbgondolja az ott leírtakat az európai folyamatok Magyarországra gyakorolt hatása szempontjából.

Főbb európai demográfiai trendek és a hatásukra kialakuló várostípusok

Az Európai Unió területén nagyságrendileg 500 millió ember él. A termékenységi arányszám az Unióban átlagosan 1,6 (2009), amely jelentősen alatta marad a népesség „újra termelődéséhez szükséges” 2,1-es értéknek (Demography Report, 2010). A termékenységi arány értéke országonként erősen változó (1,31 Lettországból ugyanakkor 2,07 Írország-



ban), ugyan a jövő tekintetében a fertilitásra vonatkozó becslések nagyon bizonytalanok, de radikális javulás e tekintetben nem várható. Két olyan fő tényező van, amely ellensúlyozhatja a reprodukciós szint alatti termékenységből fakadó népességszűkülést, és így későbbre tolhatja az Unió népességé-



1. ábra: A népesség várható változása az Európai Unióban (ezer fő) (Forrás: UN, 2008)

nek várható csökkenését: az első a növekvő várható élettartam, a második pedig a bevándorlás az Unión kívüli országokból.

A fenti ábra alapján az ENSZ előrejelzése szerint – mely az Eurostat¹ előrejelzéseinél pesszimistább forgatókönyvet tartalmaz – a várható élettartam növekedése nem lesz elegendő, hogy ellensúlyozza az alacsony termékenységet (a halálozás és születés egyensúlyának megbomlása már várhatóan 2010-től csökkenti a népességszámot). A népesség növekedését csak a bevándorlás tudja biztosítani, de az is csak várhatóan 2025-ig. Akkor az Európai Unió népessége elérheti az 520 milliós értéket, majd csökkenésnek indul (UN, 2008).

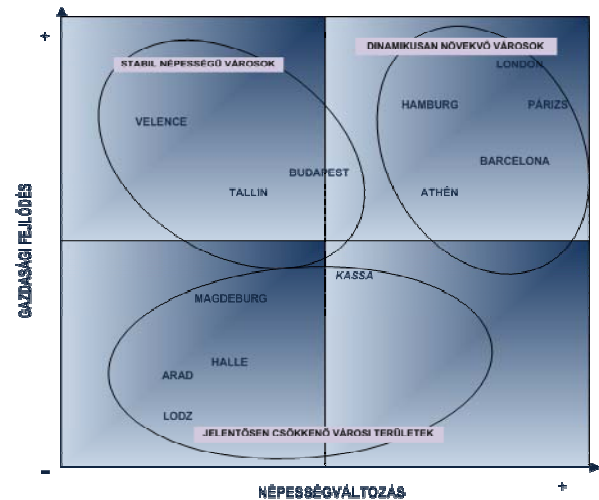
A népességfogyás gyorsulását vetíti előre, hogy erősen kétséges mennyi ideig maradhat fenn a bevándorlás magas szintje. Az ENSZ előrejelzései már a maihoz képest némileg csökkenő mértékű, de aztán állandó bevándorlást feltételeznek harmadik országokból 2010 után. A némiképpen csökkenő bevándorlási tendencia lehet egyfajta reakció az Európai Unióban a bevándorlással kapcsolatban napjainkban folyó vitákra, amelyek egyre korlátozóbb politikai magatartást vetítenek előre. Ugyanakkor fel kell ismernünk, hogy az illegális bevándorlás érdemi befolyásolására (évente körülbelül 500.000 ember) nagyon korlátozott eszközök állnak rendelkezésre,

¹ A legutóbbi Eurostat előrejelzés szerint a népességszűkülés az Európai Unióban csak 2040-től indul el. Ez az időpont már módosítása a korábbi előrejelzéseknek, amelyek 2025-re tették ezt a trendfordulót.

miközben az Unióra irányuló bevándorlási nyomás folyamatos és jelentős (pl. bevándorlási hullám Észak-Afrikából, klímamenekültek megjelenése, háborúk okozta menekültek számának sokasodása).

Hosszútávon sok európai régió/városi térség kell, hogy szembenézzon a csökkenő népességszámmal és a lakosság előregedésével. Ez a folyamat azonban nem lesz azonos intenzitású minden város-térségben, sőt, a demográfiai folyamatok nem szükségszerűen esnek egybe az adott városban tapasztalható gazdasági folyamatokkal. A gazdasági és demográfiai paraméterek kombinált elemzése segít-

ségével három² fő alaptípust különböztethetünk meg az európai várostérségekben:



2. ábra: Egyes várostérségek pozíciója gazdasági és demográfiai helyzetük alapján³

² A továbbiakban röviden bemutatott három várostípus mellett elviekben létezik egy különleges negyedik típus is, ez azonban csak elvétve jellemző városi területeket, inkább vidéki, falvas térségekben jellemző, elsősorban Közép-Kelet-Európában. Ez a típus növekvő népességgel, de stagnáló, vagy éppen hanyatló gazdasággal írható le. A népesség növekedésnek a legjellemzőbb forrása a többnyire roma családok magasabb fajlagos gyermeklétszáma, amely családok kiszorultak vagy éppen beszorultak a vidéki, elmaradott térségekbe. A kedvező demográfiai kép mellett tehát egy kedvezőtlen gazdasági kép található, amelyet tovább gyengít a sok esetben képzetlen lakosok alacsony munkaerőpiaci aktivitása.

³ A rendszerező tábla Eric van Marissing és Thorsten Wiechmann javaslata alapján készült (WS, 2010)

1.) Hosszútávon is lesznek olyan várostérségek, amelyekre a **dinamikus népességnövekedés** lesz jellemző, elsősorban gazdasági erejükénél fogva. Ezek a városok többnyire világgazdasági kapcsolatokkal rendelkező nagy nyugat-európai metropolisz térségek. Minthogy a gazdasági erő a legfontosabb faktor a bevándorlók vonzása tekintetében, ezek a városok hosszú távon is fogadótelepülések lesznek. A bevándorlási szabályokat többnyire nemzeti szinten alkotják, azonban a városi szintnek van elsődleges szerepe az integrációs kérdésekben. Sok európai város dolgozott ki hatékony integrációs stratégiákat, melyek alapján szolgáltatásokat biztosítanak (regisztráció, oktatás, egészségügyi ellátás, lakhatás) és segítik a hozzáférést olyan lehetőségekhez, amelyek az integrációt alapjaiban határozzák meg (tanulás, munkavégzés, nyelvi képességek fejlesztése). Az integrációs politikák alkalmazása mellett ezeknek a városoknak a városi infrastruktúrára való egyre nagyobb nyomást is kezelniük kell. Növekszik a népsűrűség, növekszik a város kiterjedése. Annak érdekében, hogy ezen városok elkerüljék a területi és szociális feszültségeket, a legfőbb hangsúlyt a város területi és társadalmi kohéziójának megtartására kell, hogy helyezték.

2.) **Stabil gazdasági háttérrel rendelkező városok kismértékben változó (növekvő/csökkenő) demográfiai paraméterekkel.** A fokozatos népességcsökkenés önmagában nem tekinthető drámai folyamatnak, amennyiben nem rengeti meg a város gazdasági alapjait, és nem teszi lehetetlenné az infrastruktúra gazdaságos működtetését. Sőt, a fokozott népességcsökkenésnek még pozitív hozadéka is lehetnek, hiszen a város laksűrűsége csökken, és a gazdasági kibocsátás kevesebb lakos közt oszlik meg (magasabb egy főre eső GDP-t eredményezve). A legfőbb feladata a stabil státuszú városoknak a rugalmas városfejlesztési stratégia kialakítása. A népesség növekedés vagy csökkenés ugyanis rövid idő alatt az ellenkező trendbe mehet át - minthogy a népességfolyamatok hosszútávon nem állandóak - s emellett a város népességösszetétele mind korszerkesztését mind pedig etnikai struktúráját illetően gyorsan változhat. A rugalmasság azt jelenti, hogy olyan infrastrukturális fejlesztéseket javasolt megvalósítani, amelyek többféle célt szolgálhatnak igény szerint (pl. kis alapterületű lakások biztosítása mind az idősek, mind a pályakezdő fiatalok számára, alacsony sűrűségű sorházak lakások építése városhatárokon belül, azaz a szuburbanizáció internalizálása). A rugalmas városfejlesztés megvalósításán felül ezen városoknak garantáltan fel kell készülniük a lakosság erőteljes

előregedése következményeinek kezelésére, átalakítva a közszolgáltatásokat és a városi környezetet az új igényeknek megfelelően.

3.) A **jelentős demográfiai csökkenéssel és gazdasági visszaeséssel⁴ egyszerre sújtott városi területek** többnyire Közép-Kelet-Európában találhatók. (pl. Németország keleti felén, Lengyelország, Magyarország Szlovákia, Románia és Bulgária keleti felén és rurális területein). Ugyanakkor a régi tagállamok legtöbb országa is érintett (pl. Olaszország déli része, Portugália keleti része, Anglia északi része, Skandinávia északi része stb.) A csökkenés valós oka a gazdasági szerkezet elavulása: egy város(régió) akkor veszti el a lakosságát, ha nem képes olyan mennyiségben és összetételben munkahelyeket kínálni, mint a vele versenyző más városok és régiók. Ebből adódóan a komplex csökkenéssel szembesülő városoknak a gazdasági szerkezetük átstrukturálására kell elsősorban koncentrálniuk. Az természetesen egy jogos kérdés, hogy vajon minden hanyatló városi terület képes lehet-e erre az átalakulásra. Számos példa mutatja (pl. német újraegyesítés, az olasz törekvés a déli és északi területek közti különbségek mérséklésére, a skandináv országok politikái az északi térségek közelítésére) a nehézségeket a területi különbségek kiegyenlítésében, függetlenül attól a hatalmas mennyiségű forrástól, amelyet a tagállamok erre a célra elköltöttek. Újabb kérdést jelent, hogy a gazdasági növekedés automatikusan indukál-e lakosságszám növekedést. Sok esetben „munkahely nélküli növekedés” az eredmény, azaz a gazdasági növekedés a termelékenység növekedésben és nem a munkahelyek növekvő számában ölt testet. Ennek megfelelően ezen városoknak a gazdasági szerkezetváltás mellett alkalmazkodniuk kell a lakosság számukhoz képest túlkínálatossá váló infrastruktúrához. A városok célul tűzhetik ki az infrastruktúra részleges visszabontását, és így egy új egyensúly kialakítását kisebb városméret mellett. A már jelenleg is kisméretű városok számára a nagyobb városokhoz való fizikai kapcsolódás lenne az elsődleges, hogy ezáltal lehessen biztosítani a jó minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférést.

⁴ A gazdasági visszaesés ebben az értelemben nem feltétlenül jelent valódi csökkenést (egy főre eső GDP csökkenése), hanem csak a nemzeti szinten átlagos növekedési ütemtől való negatív eltérést, tehát az elvárttól való elmaradást.

A demográfiai folyamatok hatása az országok jövedelemtermelő képességére

Az előregedés az Európai Unió összes tagállamát érinti különböző mértékben. A jelentős bevándorlás annak minden infrastrukturális és szociális következményével együtt főleg Nyugat-Európa nagyvárosi régióiban tapasztalható. A skála másik pólusán helyezkednek el a zömében új tagállamok, amelyek extrém módon alacsony szintű termékenységi aránnyal, és magas elvándorlással szembesülnek. Minden tagállamban vannak olyan régiók, amelyek a lakosság számának konstans csökkenését tapasztalják, de a hirtelen megugró elvándorlás és a drámaian zuhanó fertilitás az új tagállamok és Németország keleti felének sajátja.

Ennek az új demográfiai pályának az értékelése nem könnyű. A növekvő GDP az új tagállamokban, amely egyre kisebb népességszám közt oszlik meg, az egy főre eső GDP növekedésével jár. Ezen az alapon azt is gondolhatnánk, hogy az új tagállamok profitálhatnak a nagymértékű elvándorlásból. Ez a kijelentés azonban több okból is kétségsbe vonható:

- Kizárólag gazdasági megfontolások alapján a munkaerő szabad áramlása egy pozitív folyamat, amely hozzájárul az Unió hatékony működéséhez, hiszen azon térségekbe rendel munkaerőt, ahol erre kereslet mutatkozik, és azon térségekből vonna el, ahol amúgy sem lenne megfelelő mennyiségű/minőségű munka. Az elvándorlás rövid távon csökkentheti a kibocsátó ország munkanélküliségi rátáját, minthogy a munkát nem találó lakosok külföldön keresnek megélhetést. Továbbá a legtöbb kivándorló jelentős összeget utal vissza a családjának, hozzájárulva ezzel a kibocsátó tagállam gazdasági növekedéséhez. Mindemellett a kivándorlók egy része idővel visszatér a kibocsátó országba, miközben gazdagodik új tudással, képességekkel, amelyeket a szülőhazájában kamatoztathat. Mindezen pozitív hatások ellenére az új tagállamokból a régi tagállamokba történő vándorlás összességében negatív egyenleget eredményezhet, figyelembe véve, hogy elsősorban a jól képzett, nyelveket beszélő munkaerő vándorol ki (akik a saját országukban is a növekedés motorját jelentenek), visszatérésük pedig legalábbis kétséges. Sajnos nem lehetséges ezen munkavállalókat harmadik országból történő bevándorlással pótolni, mert a harmadik országbeli bevándorlók sem az új tagállamokba jönnek,

hanem Európa növekedési pólusaiba, növelve ezzel az amúgy is meglévő különbséget. Azt is érdemes megfontolni, hogy a kisebb településekről külföldre vándorlók esetleges visszatérésükkor saját országukban is a nagyobb városokba mennek néhány év külföldi tartózkodás után, tehát ha hozzájárul is visszatérésük az országuk gazdasági növekedéséhez, növeli az országon belüli területi különbségeket.

- Habár a vándorlás nem az egyetlen oka a gazdasági fejlődésnek, tapasztalatok szerint hosszú távon mégis szükséges egyfajta pozitív vándorlási egyenleg (különösen erős negatív népességmozgalmi folyamatok esetén) a gazdasági növekedés fenntartásához és a jóléti állam működtetéséhez. A folyamatos elvándorlás az új tagállamokból az alacsony termékenységgel kombinálva jelentős pénzügyi egyenlőtleniséget okozhat a nemzetállamok szintjén, lehetetlenné téve az újraelosztás jelenlegi magas szintjének fenntartását. Így a demográfiai folyamatok eltérései jelentős mértékben befolyásolhatják a tagállamok közötti társadalmi és gazdasági különbségek alakulását, a konvergencia és divergencia kérdését. Az aszimmetrikus demográfiai folyamatok következtében elsősorban az új tagállamok növekvő fiskális nyomással néznek szembe, mivel a jóléti és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokkal szolidáris állami feladatokat sokkal kedvezőtlenebb demográfiai és ennek következtében hátrányosabb gazdasági feltételek mellett kell biztosítani. Természetesen erősen kérdéses, hogy az új tagállamok gazdasági növekedése – amelyet a strukturális és kohéziós alapok is elősegítenek – hogyan befolyásolja majd a vándorlási folyamatokat, mindazonáltal megfogalmazható, hogy reális a félelem, hogy a demográfiai folyamatok nyomán növekszik a Kelet-Nyugat közti fejlettségbeli különbség.

Az 5. Kohéziós jelentés szerint (EC, 2010) az új és a régi tagállamok között felzárkózási folyamat zajlik az egy főre eső GDP tekintetében – habár lassabban, mint ahogyan azt korábban elvárható volt. Ennek a felzárkózásnak a motorjai elsősorban a fővárosi és nagyvárosi régiók, valamint az országok nyugati területei. A többi térségben az országos átlagokhoz képest inkább további lemaradás figyelhető meg, azaz az országok konvergenciája mögött a régiók divergenciája áll.

A dél-európai tagállamok esete példaértékű lehet a közép-kelet európai tagállamok számára, hiszen a déli államokban is jelentős volt az 1960-as, 1970-es években a munkaerő kivándorlása a fejlettebb országokba, míg ma már ezen országok is inkább bevándorlókat fogadnak nagy számban, igaz ugyan, hogy a belső regionális különbségek a déli tagállamokban is erősödtek. Ezen példák alapján az új tagállamok is képesek lehetnek egyszer nagy volumenű bevándorlás fogadására, ha a gazdasági fejlődés üteme ezt lehetővé teszi. A kérdés azonban az, hogy ez a trendforduló minden régiót érint-e majd időben, vagy egyes területek a lemaradásnak olyan fokát érik el, amelyből már nem lehet visszatérni.

Az európai folyamatok magyarországi vetületei

Az Európában zajló demográfiai változások Magyarország számára is érzékelhető stratégiai kérdéseket vetnek fel:

- Az előregedést tekintve ugyan Magyarország ma még kedvezőbb helyzetűnek mondható, mint a régi tagállamok, viszont az előregedés folyamata gyorsabb, a termékenységi mutató rosszabb, mint sok régi tagállamban, miközben a várható élettartam gyorsabban nő. Így várhatóan 10-15 éven belül „behozzuk a lemaradásunkat”. A nyugdíjrendszer azonban erre nincsen felkészülve, és a gazdaság hatékonysága is alacsonyabb szintű, mint Nyugat-Európában, tehát a kedvezőtlen korstruktúra rosszabb pénzügyi helyzetben talál majd bennünket, mint a tőlünk nyugatra fekvő országokat. A nyugdíjrendszer átalakítása (korhatár emelése, előtakarékosági rendszer, indexálás) tehát nem halasztható.
- A munkaképes korú lakosság csökkenése munkaerőhiányt okozhat Európában, és Magyarországon is. Magyarországon ráadásul az EU második legalacsonyabb aktivitási rátáját mérték, azaz a munkaképes korúaknak közel 40%-a nem dolgozik. Tehát elviekben az ország kedvezőbb helyzetben van, mint pl. Dánia (ahol a munkaképes korúak 80%-a dolgozik), hiszen vannak munkaerő-piaci tartalékok. Ezek a tartalékok azonban nagy részben az alacsonyan képzett, tartósan munkanélküli rétegekben találhatóak, akik számára már jelenleg is problematikus az egyre nagyobb képzettséget igénylő munkahelyek betöltése. A jövőben tehát, amennyiben a képzés és foglalkoztatás területén nem sikerül áttörést elérni, várhatóan párhu-

zamosan fennmarad, sőt erősödik a duális munkaerőpiac a növekvő munkaerő kereslettel és a növekvő munkanélküliséggel.

- Mindezt erősíti a kivándorlás, amely a legképzettebb, legmotiváltabb, nyelveket beszélő réteget vonja el a gazdaságból. Reménykedhetünk egy alapvetően cirkuláris természetű migrációban, azaz a kivándorlók pár éven belül való visszatérésében, de erre vonatkozóan még nincsenek kellően megalapozott tapasztalatok.
- A demográfiai folyamatok tovább súlyosbítják az országon belüli, amúgy is kritikus területi különbségeket. Az elvándorlás megfosztja a lemaradó térséget a növekedés motorjának számító aktív rétegektől, ugyanakkor egyes, munkaerőpiactól elzárt településeken a népességszám egyre nő, és súlyosbítja a gettósodási tendenciákat. A problémák hosszú távú enyhítése érdekében (az alapvető központi politikák pl. adópolitika reformján túl) a területfejlesztésben is paradigmaváltásra van szükség: a) el kell dönteni, hogy milyen szintű elnéptelenedésig próbálja az állam közösségi forrásokból megfordítani a természetes folyamatokat, b) az országos szintű fejlesztési politikákat területi szinten jobban kell koordinálni, és integrálni ahhoz, hogy egy adott térségben erősebb szinergiahatás lépjen fel. Ennek a koordinációnak és integrációnak a megfelelő alapegysége nem az adminisztratív értelemben vett település, hanem a funkcionális várostérség kellene, hogy legyenek.
- A helyi szinteken a korstruktúra átalakulása és a népességszám csökkenése azonnali vagy középtávú infrastruktúra átrendezéseket igényel: iskolabezárások, átalakítások rövid távon, lakó- és középületbontások hosszabb távon. Ezekre térségi politikákkal kell felkészülni, a lakásállományban kialakuló felesleg (üresedések) miatti bontások pedig eddig nem tapasztalt jogi és pénzügyi kérdéseket is felvetnek, figyelembe véve azt, hogy a magyar lakásállományt a magántulajdon dominálja.

Az általános európai folyamatok szempontjából a Magyarországon tapasztalható demográfiai helyzet nem tűnik szélsőségesen rossznak, hiszen nem olyan előregedett a társadalom, mint pl. Dél-Európában, és nem olyan nagymértékű a képzett munkaerő kivándorlása, mint pl. Romániában vagy Bulgáriában. Ugyanakkor a demográfiai folyamatokat időbeliségükben kell vizsgálnunk, és akkor láthatjuk, hogy a

rendek nagyon fenyegetőek: az előregedés növekvő mértékű, az elvándorlás nem csillapodik, hanem egyre növekszik, s mindez kombinálva az alacsony aktivitással, valamint az egyre növekvő regionális különbségekkel az ország kiegyensúlyozott növekedésének lehetőségét alapjaiban veszélyezteti. A jövő-

beli folyamatokat ellensúlyozni csak alapvető strukturális változásokkal lehet mind a családpolitikában, mind a nagy elosztórendszerekben, mind a foglalkoztatáspolitikában mind pedig a területfejlesztésben.



Gerőházi Éva
Közgazdász,
Városkutató Kft.



Hegedűs József, PhD
Közgazdász,
szociológus
Városkutató Kft.



Szemző Hanna
Szociológus
Városkutató Kft.



Tomay Kyra, PhD
Szociológus,
VÁTI Nonprofit Kft.
TTÉI, NTUI



Tosics Iván, PhD
Matematikus,
szociológus
Városkutató Kft.

Hivatkozások

Demography Report (2010): Commission Staff Working Document. By European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; Eurostat, the Statistical Office of the European Union

EC (2010): Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

Employment in Europe 2010: European Commission:

http://ec.europa.eu/employment_social/eie/statistical_annex_key_employment_indicators_en.html

Eurostat (2010): Population database.

Hanappi-Egger, Edeltraud (Hanappi-Egger 2009): Peter Schnedlitz, Helga Eberherr, Eva Lienbacher, Alexander von Dippel, Robert Zníva: Ageing societies, Demographic changes and their consequences for strategic urban development. Research Institute for Gender and Diversity in Organizations Institute of Retailing and Marketing, Vienna University of Economics and Business Administration, 2009 January

Paas, Tiit, Schlitte, Friso (2009): Spatial effects of regional income disparities and growth in the EU countries and regions.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/research_methodology/documents/S3P2_SPATIAL_EFFECTS_TIIU_PAAS_FRISO_SCHLITTE.pdf

UN (2008): Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision, downloaded from <http://esa.un.org/unpp>, at Tuesday, June 08, 2010; 10:08:00 AM.

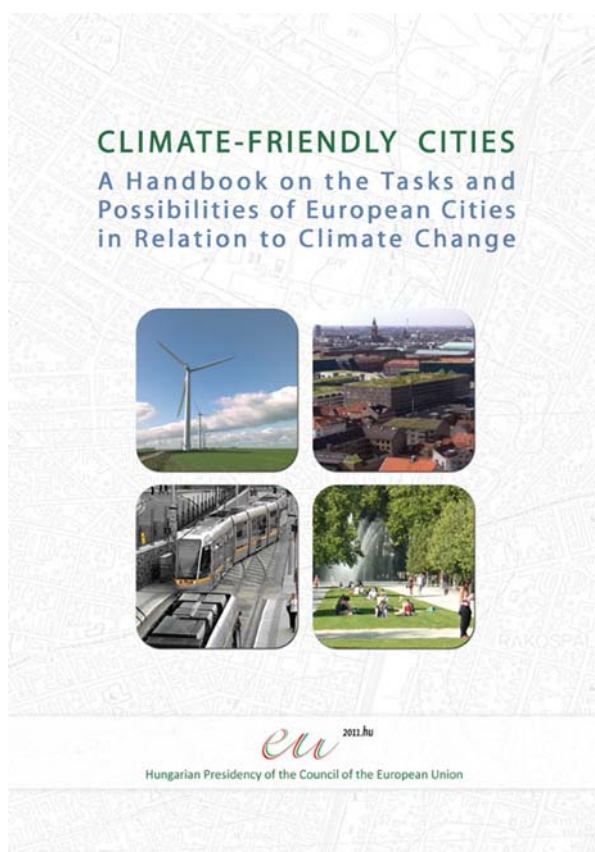
Wolf, Manuel (2010): Urban shrinkage in Europe, working paper 2010

WS (2010) 2010. november 15-16-án Budapesten tartott szakértői megbeszélés, résztvevők: Iris Alexe, Dirk Gebhardt, Gerőházi Éva, Hegedűs József, Eric van Marissing, Rainer Münz, Alina Potrykowska, Hanna Szemző, Tomay Kyra, Tosics Iván és Thorsten Wiechmann.

Kézikönyv a városoknak a városokról

A handbook for cities about cities

The „Climate-Friendly Cities – A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change” is one of the ambitious initiatives of the Hungarian EU Presidency. This article presents the creation of the Handbook and introduces the reader in its structure and use. With the Handbook the Ministry of Interior would like to contribute to the efforts of European cities in their combat to climate change. The book also aims to collect and demonstrate the available measures and opportunities of the urban municipalities in the fields of mitigation and adaptation. In an integrated approach, the volume covers nearly all fields of city development and management as the pillars of climate friendly cities, e.g. governance, planning, architecture, transport, health care or water management. Because it concentrates on practical solutions, 78 European good practices are also shown, several for each thematic field. A very useful Appendix completes the volume with lists of indicators, legal documents and short introductions of the main knowledge networks working in this issue.



A 2011-es magyar EU elnökség dokumentumainak sorát gazdagítja a „Climate-Friendly Cities” [magyarul: Klímabarát városok kézikönyve] című kiadvány. A soros elnökséget adó tagállamok gyakran készítenek valamely szakterületről háttéranyagokat, így segítve elő az elnökségük időszakában elfogadott szakpolitikai dokumentumokat, megállapodásokat.

E Kézikönyvvel a hazai szakpolitika az ilyenkor szokásosnál is nagyobb feladatot vállalt fel. A Belügyminisztérium Területrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkársága és a VÁTI Nonprofit Kft. Területi Tervezési és Értékelési Igazgatósága egy olyan átfogó rendszerezett európai tudástárat kívánt készíteni, mely a politikai döntések mellett a konkrét tervezési feladatoknak is kiindulópontja lehet. Ezért a munka – bár a döntéshozóknak is szól – legfontosabb célcsoportját a településfejlesztésben dolgozó gyakorlati szakemberek alkotják. Követelmény volt, hogy a sokszínű európai város- és klímapolitikai gyakorlatban és minden egyes európai uniós tagállamban is széles körben érthető és adaptálható mű szülessen. A feladat bár rendkívül időszerrű, korántsem volt könnyű és a készítőik számára is sok tanulsággal szolgált.

Miért éppen a városok és miért éppen most?

Mielőtt bemutatnánk a kézikönyvet, érdemes végigjárni, hogyan jutottunk el elkészültéig. A magyar EU elnökség egyik fő témája a várospolitika terén a klímaváltozás kérdése volt. Ennek időszerrűsége ma már megkérdőjelezhetetlen és a kérdés egyre nagyobb teret nyer a közgondolkodásban és a döntéshozatalban egyaránt. Mégis, miért éppen most és miért éppen erre a könyvre van szüksége az európai tervezőknek és döntéshozóknak? Több oka is van ennek.

1. Immár a városoknak is részt kell venniük a klímaváltozás megelőzésében, illetve a már elkerülhetetlenül bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodásban. A városok e téren játszott szerepe jelentősen felértékelődött az elmúlt években, de tevékenységük inkább a szakpolitikában jártas közönség számára volt ismerős. A város fogyaszt, termel és irányít is, méghozzá globális méretekben, akár környezeti kibocsátásokról, energiáról, árukról, pénzről vagy információról beszélünk. Ha hatékonyan akarunk közbeavatkozni a klímaváltozás terén, akkor ez kétségkívül egy kiemelt fontosságú terepe a küzdelemnek.
2. Különleges maga a városi környezet is. A nagyfokú beépítés különösen erős hatást gyakorol a helyi klímára, ez a megváltozott lokális éghajlati rendszer (az úgynevezett városklíma). A sűrűn beépített urbánus környezetben erősebben érvényesül a klímaváltozás néhány hatása is, a városklíma pedig tovább fokozza ezeket. A klímaváltozásnak nemcsak a hatásai koncentrálnak a városi területeken, hanem az őket kiváltó közvetlen okok jelentős része is. Az épületek fűtése, hűtése és a közlekedés jelentős üvegházgáz-kibocsátással jár, de közvetve a városok energiával és áruval való ellátása is jelentős üvegházgáz-kibocsátást okoz, ha nem is a város területén belül. Ezeknek a kibocsátásoknak a csökkentése is – a szállítási és energiaigény csökkentése által – nagymértékben a településeken múlik.
3. Egyre erőteljesebben és gyakrabban érzékelhetők a klímaváltozás hatásai. Ezek a hatások már olyan, szélsőségektől viszonylag védett térségekben is előfordulnak, mint Közép-Európa, a Kárpát-medence. A meteorológiai megfigyelések alapján a tavaszi és nyári időszak átlaghőmérsékletében egyértelműen észlelhető a melegedés (BIHARI ET AL. 2006). A hóhullámok mellett az időjárási katasztrófavhelyzetek (viharos szél, jégeső, ónos eső) és szélsőségek gyakoribbá válása, még ha nem is egyértelműen a klímaváltozás eredménye, de fokozott közérdeklődést kiváltó és határozott intézkedéseket igénylő kihívás.
4. A legnagyobb aggodalomra okot adó indok, hogy bár a várható környezeti hatások és a válaszlépések körül még sok a bizonytalanság, azonban kénytelenek vagyunk már napjainkban meghozni a szükséges szabályozási döntéseket, és hatékony stratégiát kialakítani a mitigáció (kibocsátáscsökkentés) és adaptáció (alkalmazkodás) terén egyaránt. Nincs idő megvárni, amíg a klímaváltozás valóban olyan mértékű, annyira egyértelmű változásokat hoz, amelyek nyilvánvalóvá teszik a változás jellegét és mértékét.
5. Ugyanakkor néhány kedvező oldala is van a felkészülésnek, amiket érdemes szem előtt tartani. Például a felkészülés sok olyan intézkedést is megkíván, amelyek a klímaváltozás bekövetkezése nélkül is hasznosak, a fenntarthatóságot szolgálják. Ilyen az energia- és víztakarékosság, a települési zöldterületek fejlesztése, az egészségügy és a katasztrófavédelem felkészítése, vagy a helyi gazdaságfejlesztés.
6. A klímaváltozás gazdasági lehetőség is: az átalakuló környezet nemcsak károkat, de új erőforrásokat, üzleti lehetőségeket is hozhat, gazdasági lehetőséget nyújthat az európai és globális versenyképesség megerősítésére és munkahelyek teremtésére. A változásra adott technológiai válaszok a zöld gazdaságfejlesztésen keresztül hívhatnak életre új munkahelyeket, vállalkozásokat. A lehetőségeket érdemes kihasználni, ez pedig tudatos felkészülést, tervezést kíván. A megoldások tágabb értelemben is fenntarthatóbb, erősebb és élhetőbb települést hoznak létre, s hozzájárulhatnak egy tudatosabb és takarékosabb, a meglévő értékeket jobban megbecsülő, együttműködő társadalom kialakításához.
7. Már Magyarországon is bőséges irodalma van a klímaváltozás hatásainak, azonban még nem készült olyan gyakorlatias, a beavatkozási lehetőségeket pro és kontra megvizsgáló, azokat a településirányítás településfejlesztés, helyi és térségi tervezés tágabb kapcsolatrendszerében elhelyező összefoglaló mű, ami kiindulási alapja lehetne a települések intézkedéseinek. Európában sem túl gyakori ilyen megközelítésű mű, bár ott már több nagyon jó ajánlás és ötletgyűjteményt találni. A könyvvel tehát egyben a hazai klímavédelemnek is meghatározó lökést kívántunk adni, olyan bá-

zist létrehozni, amin a további lépések már könnyebben és kerülőutak nélkül megtehetőek. Ezért is volt fontos, hogy a nem kifejezetten nagyvárosias Magyarország is úttörő szerepet vállaljon a városi klímavédelemben.

Szükség volt és van tehát egy olyan rendszerezett háttértudásra, a szak- és várospolitikai számára is hasznosítható átgondolt javaslatrendszerre, amin felépülhetnek a szükséges intézkedések. Az egyre inkább nyilvánvaló szakmai igények mellett az európai és hazai fejlesztéspolitika is felismerte két rendkívül erőteljes témakör fontosságát, a klímaváltozást és a városokét. Ezen a téren már több lépés történt itthon és nemzetközi szinten is. Nem volt előzmény nélküli tehát a Belügyminisztérium Területrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkárságának kezdeményezése, a cél éppen ennek a nemzetközi szakmai munkának a továbbvitele, kiterjesztése volt.

A kézikönyv és a részben annak tanulságait megfogalmazó Budapesti Nyilatkozat (EU 2011A) is egy jól megalapozott, elméletileg és szakpolitikailag is kidolgozott folyamatba illeszkedik. A klímaváltozás az Európai Unió új stratégiájában, az EU2020-ban (EU 2010A) is hangsúlyosan jelen van, a stratégia több célindikátora szorosan összefügg a klímaváltozás megelőzésével. Az EU-tagállamok területpolitikai együttműködésének a magyar EU-elnökség alatt megfogalmazott új célkitűzéseiben, mint például a Területi agenda felülvizsgálata (EU 2011B) is fokozódik e témakör jelentősége (SÜTŐ–SALAMIN–SZABÓ 2010). A klímaváltozás kérdéskörét a hazai területfejlesztési politikába integráló első program és ennek háttér tanulmányai is megszülettek (CZIRA ET AL. 2010).

Eközben napjaink európai és hazai fejlesztéspolitikájának fontos folyamata a városi dimenzió térnyerése is (EU 2010B, 2011C). A város ugyanis a különböző ágazati fejlesztések integrációjának legfontosabb terepe, így a tervezésben is egyre inkább teret nyer a regionális szempontok mellett a városok és városkörnyéki agglomerációk, vonzáskörzetek központi szerepére épülő megközelítés. A várospolitikai terén

az EU tagállamai egyre szorosabban összefognak. A fenntartható városfejlesztés és a városi klímavédelem gondolata már több éve megjelent az EU tagállamainak várospolitikai együttműködésében. A sort a fenntartható közösségekről szóló Bristoli Egyezmény (2005) nyitotta meg, amelyet a fenntartható városfejlődéssel foglalkozó Lipcsei Charta (2007) követett. A Marseille-i Nyilatkozat 2008-ban többek között már klímaváltozás kezelésével is foglalkozott, városfejlődéssel összefüggésben. E dokumentum felhívta a figyelmet a városok lehetséges szerepére a klímaváltozás kezelésében, a beruházások szükségességére e témakörben, továbbá szorgalmazza a tudás- és tapasztalatcserét, a helyi energetikai, klíma- és közlekedéspolitika kialakítását és a várostervezés szerepét, a kompakt és fenntartható városok támogatását. A 2010-es Toledói Deklaráció pedig az integrált megközelítés fontosságát és az EU2020 városi vonatkozásait hangsúlyozta.



Magyarországon az éghajlatvédelem és a hazai terület- és településfejlesztés közötti összhang megteremtését segítő úttörő jellegű értékelési és tervezési munka 2008-ban indult a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztési Főosztálya kezdeményezésére a VÁTI Nonprofit Kft. koordinációjában. Ennek a munkának feladatait a 2009-ben elfogadásra került szakmai program foglalta

össze, a „Területfejlesztés 4 éves szakmai programja (2010-2013) a klímaváltozás hatásainak mérséklésére”.

A program keretében elsőként az éghajlatváltozásból eredő kistérségi kockázatok, területi érzékenység és alkalmazkodóképesség térségi vizsgálatának módszertana készült el, kiemelten a területfejlesztési és –rendezési kiemelt térségekre vonatkozóan, és megszülettek az első értékelések is. A módszertan alapján számított első kistérségi klímásérülékenységi adatok beépültek a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika, valamint a területrendezési tervek érvényesüléséről szóló és hamarosan a kormány elé beterjesztendő Országgyűlési Jelentésbe is. A program része volt szakpolitikai dokumentumokba (pl. Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, Vízyűjtő-gazdálkodási Tervek, Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia, Európai Duna Régió Stratégia, stb.) illeszthető területi intézkedési javaslatok kidolgozása. 2010-ben az érvényben lévő területfejlesztési tervek, programok éghajlatváltozási szempontú koherenciavizsgálatára és kiértékelésére is sor került. Ugyanakkor készültek el a Duna-mente és a Duna-Tisza-közi Homokhátság klímásérülékenységi vizsgálatai is, utóbbi már települési szinten. A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiához és a két éves cselekvési terv kidolgozásához kapcsolódóva szintén készültek elemzések az éghajlatváltozással szembeni érzékenység területi összefüggéseiről. A térségi sérülékenységvizsgálatok és módszertani fejlesztések logikus továbbfejlesztések ezek városokra történő alkalmazása is, a Kézikönyv így közvetlenül kapcsolódik a már meglevő tervezési, értékelési előzményekhez. A jövőben szükségessé váló tervezési és szabályozási feladatokhoz pedig nemcsak felhasználható, de közvetlen kiindulási alapot is nyújt.

Hová akartunk eljutni?

A kötet célja számba venni a városi önkormányzatok számára azokat a potenciálisan rendelkezésre álló lehetőségeket, eszközöket, amelyekkel mind a kibocsátás-csökkentés, mind az alkalmazkodás területén élni tudnak. Összegyűjteni, rendszerezni és feldolgozni őket, bemutatni alkalmazhatóságukat, előnyeket és hátrányaikat. A hatalmas és napról napra

bővülő, sőt átértékelődő információk összefoglalása önmagában is komoly feladat. Új megoldások kidolgozására így csak néhány esetben – pl. a klímaintegrált stratégiai tervezés módszertana esetében – volt módunk.

A kötetet elsősorban az európai városi önkormányzatoknak, döntéshozóknak és önkormányzati tisztviselőknek, nem kizárólag a témában képzett szakembereknek szántuk. Ezért a kérdéskört gyakorlati szempontok alapján, közérthetően, és a szakmai részletkérdésekben kevésbé elmerülve kellett bemutatni. Emellett egy ilyen általános tudással is befogadható és lehetőség szerint minél több területet bemutató, jól áttekinthető könyvnek igen jó hasznát látják a téma iránt érdeklődő nem szakemberek, a klímavédelmi intézkedésekkel érintett lakosok is. Szintén fontos célcsoport volt kapcsolódó egyéb szakpolitikai területeken (például támogatáspolitikai, gazdaságfejlesztés) dolgozó tervezői gárda, pályázat-előkészítők és pályázatírók köre. Igen hasznos lehet a településekért tenni akaró civil szervezetek tagjai számára is.

Területileg Európában, pontosabban az EU és az EFTA keretein belül maradtunk, mind a várható változások, mind a válaszleépések tekintetében. Ugyanakkor a kézikönyv nem csak a nagyvárosokat vizsgálja, hanem a kisvárosokat és minden egyéb városi jellemvonással bíró, akár vidéki települést is. Próbáltunk azokra a szakterületekre, megoldásokra koncentrálni, amiket a települések közvetlenül alakíthatnak vagy meghatározó befolyásuk lehet rájuk. Ahol azonban szükséges volt, felhívtuk a figyelmet a regionális, nemzeti szintű megoldásokhoz való kapcsolódásra is, vagy arra, hogy érdemes lenne ezek kereteit települési szinten is alkalmazhatóvá tenni, például a CO₂ kvótakereskedelem vagy az intelligens elektromos hálózat esetében.

A kötet szerkesztői koncepciója a kézikönyv jelleg volt. Ekkora és ilyen sok témakört felölelő szakkönyv nem lehet teljesen egységes és nem is várható el, hogy folyamatos olvasásra szolgáljon. Érdemesebb inkább egyfajta enciklopédiaként forgatni, felütve az egyes, az olvasó számára munkája, érdeklődése

szempontjából fontos témaköröknél. A széles körű ismeretek összegyűjtésének éppen az is egyik fő célja, hogy ne csak egyszeri olvasásra szolgáljon a kötet, hanem folyamatosan segítséget nyújtson használóinak a legkülönbözőbb témák, feladatok, problémák, lehetőségek háttérének megismerésében. Ehhez nyújt további segítséget a témakörök alapve-

a helyi szintű, azaz városi és városrégiós szintű lehetőségeket ismertettük, ezért a nemzeti szintű politikák (szabályozás, beruházások stb.) sem lehetnek részei a kötetnek, a nemzeti szabályozások sokszínűsége egy európai relevanciájú kiadványban ezt eleve reménytelenné is tenné.



3. ábra: A klímabarát város alapjai

tően ágazati bontása, a fejezetek végén található összefoglaló ajánlások sora, a Függelékben összegyűjtött jogszabályok, a felhasználónál lényegesen bővebb irodalomjegyzék és a tárgymutató. Az egyes témakörök felépítése egységes rendszert követett: a klímaváltozás lehetséges hatásainak vázolója után megpróbáltuk a mitigáció és adaptáció szempontjából egyaránt megvizsgálni a lehetőségeket. Az egyes megoldási javaslatoknál hangsúlyt fektettünk alkalmazhatóságukra (ez különösen az infrastruktúra esetében fontos), költségeikre és esetleges hátrányaira is. Az egyes megoldásokat, ahol csak tudtuk európai városok jó gyakorlatait bemutató példákkal illusztráltuk. A példákat kiválasztásánál fő szempontunk a bizonyítottan eredményes és előremutató projektek kiválasztása volt. Minden példánál igyekeztünk megtalálni azt a személyt vagy intézményt is, aki további felvilágosítással szolgálhat a tapasztalatokról.

Néhány szempontot sajnos még így sem lehetett bemutatni, a technikai vagy akár finanszírozási részletekre nem terjedhetett ki a könyv. Mivel elsősorban

A városok klimatikus kihívásai az Európai Unió területén belül földrajzilag is igen sokszínűek, ráadásul a városok fejlesztésének, működtetésének és állampolgárai, intézményeik mindennapi életének majd minden szegmensét érintik. Ezért nem lehet, de nem is kell egységes modelleket vagy megoldásokat keresni, nincs mindenre jó recept. A közreadott lehetőségek közül azonban minden település és térség kiválaszthatja a számára legmegfelelőbbeket és tanácsokat kaphat az ezek megvalósításához szükséges szervezeti, településirányítási, tervezési módszerekhez is.

A klímabarát város pillérei

A kézikönyv egyértelműen a különböző szektorok, alrendszerek és megoldások integrálása mellett áll ki. Az egyes szakterületek problémáit, feladatait azonban eltérő felkészültséggel, szaktudással lehet kezelni, ezért gyakorlati okokból egy inkább ágazatinak nevezhető struktúrát választottunk. Az ebben megfogalmazott témakörök, szakterületek egyben a klímabarát településirányítás területeit is kijelölik. Ezek a beavatkozási területek természetesen városonként más és más hangsúlyt kaphatnak, mégis mindegyikkkel foglalkoznia kell az előrelátó és elkötelezett településirányításnak. „Őket” tekinthetjük a klímabarát város pilléreinek. A klímabarát várost a városirányítás területeinek széles körében megvalósított legkülönbözőbb intézkedésekkel lehet megvalósítani. Három terület azonban: a kormányzás, a klímabarát integrált stratégiai tervezés és a

városrendezés-politika által kialakított, megfelelő térbeli szerkezet, különös jelentőségű, mivel nem elsősorban a klímára és hatásaira, hanem a többi pillér lehetőségeire bír jelentős befolyással. Az egyenrangúnak tekinthető ágazati pilléreket ennek a három területnek kell összehangolt egységgé formálnia, nem megfélemlítve természetesen az egyes szektorok közötti kapcsolatokról, két- vagy többoldalú ágazati összhangokról sem.

Magának a klímaváltozásnak és hatásainak, valamint városklímának a bemutatása után a legátfogóbb módszertani kérdések egyikét, a fenntartható, klímapolitikai központi többszintű kormányzást és ennek lehetőségeit mutatjuk be a második fejezetben, szemléletbeli és elvi alapokat is nyújtva a klímabarát településirányítás megvalósításához. Ehhez szorosan kapcsolódik a klímatudatos integrált stratégiák, fejlesztési tervek kialakításához nyújtott részletesebb, innovatív módszertani segítség a kötet harmadik fejezetében.

Igen lényeges elem a városok területi szerkezetének alakítása is, mellyel a negyedik fejezet foglalkozik részletesen. A leginkább az övezeti szabályozáson keresztül alakítható, klímaszempontról kedvező térszerkezet részeként a városi köz- és zöldterületekkel, a barnamezős területek újrahasznosításával is itt foglalkozunk. A konkrét megoldások, tervezési elvek mellett a szabályozás és a városfejlesztés térbeli orientálása is bemutatásra kerül, külön foglalkozva a város-vidék kapcsolatokkal és az urban sprawl jelenségével.



4. ábra: Lyon, kerékpársere hálózat

A közlekedés az üvegházhatású gázok egyik fő kibocsátója, bár a mennyiség mellett fontosabb, hogy lényegében ez az a terület ahol folyamatosan emelkedik a kibocsátás, míg más területeken sikerül csökkentést elérni, éppen ezért ez a terület prioritást élvez a városok klímavédelmi feladatai között. Az ötödik fejezet az előnyösebb városi közlekedést, a közlekedéshez való viszonyt és az adaptációs lehetőségeket is taglalja. Ahogy azt a hatodik fejezetben is bemutatjuk, a városok képesek különböző eszközökkel alakítani az energiagazdálkodást is, fokozva ezzel az energiahatékonyságot, a klíma szempontjából kedvezőbb energiaforrások alkalmazását.

Városokban megkerülhetetlen az építészeti jelentősége, annak helyi szabályozása és gyakorlata. A hetedik fejezet a klímabarát építészeti alapvető megközelítéseit és helyes megoldásait ismerteti, kitérve az épületek valós energiaigény és költségszámítására, az energiatakarékos és passzívházak bemutatására, a fenntarthatósági és éghajlati szempontok figyelembe vételére a lakáson belüli épületgépzési eszközöknél.

A vízgazdálkodásnak rendkívül összetett és olykor ellentmondásos igényeknek kell eleget tenni, hiszen egyre takarékosabban, megőrizve és visszaforgatva kell a vizet használnunk, ugyanakkor fel kell készülni a váratlan árvizekre, rendkívüli csapadékviszonyokra és szárazságra egyaránt. A tengerszint emelkedése pedig talán a legsúlyosabb következménye az éghajlatváltozásnak. A hulladékgazdálkodás klímaszempontról fejlesztése, ennek kérdései is itt, a nyolcadik fejezetben kaptak helyet.

A helyi hatóságokra hárul a természeti katasztrófák és egészségügyi következmények kezelésének nagy része. A katasztrófavédelmi és egészségügyi intézmények beavatkozási lehetőségeinek fejlesztése mellett a lakosság bevonásában, felkészítésében is meghatározó lehet az önkormányzatok szerepe. Ehhez adunk javaslatokat a kilencedik fejezetben. Részben már ehhez is kapcsolódik a lakosság tudatosságának alakítása. Az önkormányzatok oroszlánrészt vállalhatnak a szemléletformálásban és támogathatják a klíma- és környezetbarát életmód kialakítását is, amint azt a tizedik fejezetben láthatjuk.

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok különösen sebezhetőek az éghajlatváltozás hatásaival szemben. Ezeknek a csoportoknak az érdekeit és nagyobb veszélyeztetettségüket is figyelembe kell venni, ahogy azt is, hogy az ő esetükben több erőfeszítésre van szükség a változó körülményekhez való alkalmazkodásban. Itt térünk ki a hátrányos helyzetű térségek problémáira is. Ezek helyzetének javítása már a következő fejezethez is átvezet. A klímaváltozás, a mitigáció és az adaptáció gazdasági következményei, illetve a városi gazdaság fejlesztése az egyik legfontosabb szempont a gazdasági válság közepette. A környezetbarát „zöld” gazdaságról és a helyi gazdaságfejlesztésről is a tizenkettedik fejezet szól. Végül a városi adaptációs és mitigációs intézkedések lehetséges társadalmi következményeit és a negatív hatások ellensúlyozására szolgáló intézkedéseket érinti a könyv utolsó fejezete.

Az általános részek mellett további praktikus információkat nyújt a Függelék. A legfontosabb európai rendeletek, irányelvek és a klímához kapcsolódó várospolitikai dokumentumok, valamint a magyar változatban a hazai jogszabályok listája, a klímavédelem terén működő szervezetek rövid a további elmélyedést és együttműködéseket segíti. A városi éghajlatváltozással kapcsolatos indikátorok gyűjteménye segíti a javasolt intézkedések tervezését és az eredmények értékelését.



5. ábra: Hammarby-Sjöstad, egy klímabarát városrész Stockholmban

Tanultunk egymástól! – így készült a kötet

A számos előzmény ellenére úttörő vállalkozásnak számít a kézikönyv. A hozzáférhető szakirodalom mennyisége óriási, és robbanásszerű tempóban gyarapodik.

Ahhoz, hogy legalább a legfontosabb területeken használható áttekintést adhassunk, intenzív kutatásra és valódi csapatmunkára volt szükség. A kézikönyv elkészítésében hatalmas segítséget jelentett a szakminisztérium felkérésére 12 országból érkezett számos európai példa: 20 európai városi önkormányzat, európai szakmai szervezet és minisztériumi partner járult hozzá a munkához és összesen több mint másfél száz jó példát kaptunk. A szerzőgárdát 46 külföldi és hazai szakértő alkotta, a munkát a VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság, valamint a minisztérium munkatársai koordinálták. A szerzők által begyűjtött példákkal összesen 223 gyakorlati példa állt rendelkezésünkre, ebből lett kiválasztva és feldolgozva az angol változatban 78, a magyar változatban pedig 85. A kézirat egy hazai véleményezési körön ment át 2010 őszén, majd az UDG keretében egy nemzetközini is 2011 elején. Mindkét körben nagyon hasznos javaslatokat kaptunk, amelyek – főleg a tematikai kiegészítések – be is épültek az kötetbe.

Éppen a számos felhasználónak nyújtott átfogó és kimerítő tudás miatt a kötet nem lehet csupán „szakmai belügy”. Terjesztésére a legcélszerűbbnek a szabadon hozzáférhető webes megjelenést választottuk. A kötet szabadon letölthető és a benne foglaltak szabadon adaptálhatók is. A nemzeti adaptációk jelentenek a könyv valódi hasznát is.

A kötet elérhető a VÁTI honlapján: www.vati.hu/index.php?article=21857&langcode=hu&menu=21226,

a Térporton: <http://www.terport.hu/europai-unio/kezikonyvek/klimabarát-varosok-kezikonyv-az-europai-varosok-klimavaltozassal-kapcsolato>

és az EUKN honlapján is:

http://www.eukn.org/Dossiers/EU_presidencies/Hungarian_Presidency/Climate/CLIMATE_FRIENDLY_CITIES_the_Handbook_on_the_Tasks_and_Possibilities_of_European_Cities_in_Relation_to_Climate_Change/First_launch_Hungarian_EU_presidency_handbook_on_climate_friendly_cities

Eredmények

A kötet már bemutatásakor is osztatlan elismerést és támogatást kapott. A 2011. május 2-i DG ülésen több ország, például Spanyolország, Franciaország és

Finnország küldöttsége is jelezte, hogy fel kívánják használni a kézikönyvet a hazai klímavédelmi munkájukban. Hazai környezetvédelmi szervezetek is haszonnal forgatták a könyvet, és több konferenciameghívás is érkezett a kötet kapcsán, ahol a kézikönyv tanulságaira épülő előadásokat tarthattak a készítőik illetve a minisztérium képviselői. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) 2012-ben kiadandó városi sérülékenységgel foglalkozó tanulmányában (European Cities Facing Climate Change) is épít a kézikönyv példáira és javaslataira, a kötet elkészítésében pedig külső szakértőként vonták be a VÁTI munkatársait. Kiemelkedő eredménye a kötetnek, hogy a városfejlesztési főigazgatói ülésen 2011.

május 2-án elfogadott Budapesti Nyilatkozat is szakmailag nagy részben a kézikönyvben megfogalmazott javaslatokra épül.

Magyarország igyekszik továbbvinni és továbbfejleszteni a témát. 2011 november 10-én a Belügyminisztérium megjelenteti a kézikönyv magyar változatát is. Eközben a 2011 második félévében zajló lengyel EU-elnökség munkájához is kapcsolódunk, amelynek egyik fő témája a területi és városi dimenzió szerepe a jövő európai uniós finanszírozású fejlesztéseiben, az EU kohéziós politikájában, mely megújuló közösségi politikának egyik fő célja a klímaváltozás elleni küzdelem lesz.



Kohán Zoltán
tervező-elemző főmunkatárs
VÁTI Nonprofit Kft.



Dr. Péti Márton
irodavezető
VÁTI Nonprofit Kft.



Rideg Adrienn
tervező-elemző
VÁTI Nonprofit Kft.

Felhasznált irodalom:

Bihari Zita – Lakatos Mónika – Mika János – Szalai Sándor (2006): Hazánk éghajlatának néhány jellemzője az 1956–2005 időszakban, kitekintéssel a globális tendenciákra. Légkör, 2006. évi különszám

Czira Tamás – Pálvölgyi Tamás – Rideg Adrienn – Selmeczi Pál (2010): A magyar területpolitika törekvései és eszközei a klímaváltozás hatásainak mérséklésére. Falu–Város–Régió, 1.

EU (2010a): EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, COM (2010) 2020, 3.3.2010. Brussels

EU (2010b): Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development – Declaration. Toledo, 22 June 2010
www.eukn.org/Spain/en/News/Archive/2010/Main_results_of_the_Spanish_Presidency_on_urban_development_Toledo_Declaration

EU (2011a): Budapest Communiqué on European urban areas facing demographic and climate challenges by the Directors General responsible for urban development. Budapest, 2 May 2011; www.eukn.org/dsresource?objectid=224686

EU (2011b): Az Európai Unió Területi Agendája 2020. Egy sokszínű régiókból álló, befogadó, intelligens és fenntartható Európa felé. A területi tervezésért és területfejlesztésért felelős miniszterek 2011. május 19-én Gödöllőn tartott informális ülésén született megállapodás alapján

EU (2011c): The Territorial State and Perspectives of the European Union. 2011 update. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020; ww.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Forms/AllItems.aspx

Kohán Zoltán – Rideg Adrienn – Dr. Péti Márton – Dobozi Eszter – Györe Ágnes (2011): A klímaváltozás városi és területi sajátosságai – európai körkép. Területi Statisztika 4.

MoI – VÁTI: Ministry of Interior, Hungary – VÁTI Hungarian Nonprofit Ltd. for Regional Development and Town Planning (2011): Climate-Friendly Cities – A Handbook on the Tasks and Possibilities of European Cities in Relation to Climate Change. Minisztériumi felelős vezető: Szaló Péter, témafelelős: Iván Andrea, szerk.: Dobozi Eszter – Salamin Géza – Kohán Zoltán – Péti Márton), Ministry of Interior, Hungary – VÁTI, Budapest; www.vati.hu/index.php?article=21879&langcode=hu

Sütő Attila – Salamin Géza – Szabó Pál (2010): Issues of territoriality and territorial cohesion in the revision of the TSP and the Territorial Agenda – a sort of connection between geography and regional policy. In: Forum geografic. Studii si cercetări de geografie si protectia mediului, 9; <http://forumgeografic.ro/wp-content/uploads/2010/11/Suto.pdf>

Building-up momentum Reflections on the Hungarian EU Presidency

Visszaadni a lendületet Gondolatok a magyar EU-elnökségről

The territorial dimension of policy making has been a European level issue for at least twenty years though the process has in the main been driven by intergovernmental co-operation between the Member States. After a period of success however the intergovernmental co-operation model reached a point where it increasingly seemed to lose momentum. At that point, the Hungarian EU Presidency in 2010 has been crucial for the future development of territorial policies at EU level. This builds on clear ambitions and also important preparatory work which started long before the actual EU presidency.

In 2007 during the German EU Presidency the Territorial Agenda for the EU was adopted at an informal ministerial meeting in Leipzig. During the following Portuguese EU Presidency, a rather long Action Programme was agreed upon, with the aim to further the ideas of the Territorial Agenda and contribute to its implementation. Already at that time, Hungary signaled that it wants to review the progress made and present a new or updated version of the Territorial Agenda during its forthcoming Presidency.

Before jumping to the Hungarian activities and its Presidency, we will review a little what happened to this Action Programme. Indeed only with this context, the importance of the Hungarian achievements can be judged.

The Action Programme 2007

The general impression is that the Action Programme agreed upon during the Portuguese EU Presidency in 2007 builds on a long success story and that a significant amount of activity was carried out under the Action Programme. At the same, it clearly can be considered as "Interim Package" trying to carry on existing processes and maintaining movement in the territorial policy debate at the European level, however, without any clear long-term perspective.

A politikai döntéshozatal területi dimenziója legalább húsz éven át európai szintű kérdés volt, annak ellenére, hogy a folyamat nagyrészt a tagállamok kormányközi együttműködése során valósult meg. Egy sikeres időszak után a kormányközi együttműködési modell elért egy olyan pontra, ahol egyre inkább veszíteni látszott lendületéből. E ponton a 2010. évi magyar EU-elnökség az EU-s szintű területi politikák jövőbeli alakulása szempontjából döntő jelentőséggel bírt. Egyértelmű törekvések, valamint jelentős előkészítő munka alapjául szolgált, amely a tényleges EU-elnökségnél jóval korábban vette kezdetét.

2007-ben, a német EU-elnökség idején Lipcsében, nem hivatalos miniszteri találkozó keretében elfogadásra került az EU Területi Agendája. Az azt követő portugál EU-elnökség alatt egy hosszabb Akcióprogramról született megállapodás, amelynek célja a Területi Agendában szereplő elképzelések támogatása és végrehajtásuk előmozdítása. Magyarország már akkor jelezte, hogy felül kívánja vizsgálni az elért eredményeket, és közelgő elnöksége alatt benyújtja a Területi Agenda egy új, vagy átdolgozott változatát.

Mielőtt rátérnénk a magyar elnökségre és ténykedésére, röviden áttekintjük, mi történt az Akcióprogrammal. A magyar eredmények jelentősége valójában csak ebben a kontextusban értékelhető.

A 2007. évi Akcióprogram

Az általános vélemény szerint a 2007-ben a portugál EU-elnökség idején elfogadott Akcióprogram egy hosszú távú sikertörténet alapjául szolgált, keretében kiemelkedő mennyiségű intézkedés került végrehajtásra. Ugyanakkor egyértelműen tekinthető „időközi csomagnak”, amely kísérletet tesz a meglévő folyamatok továbbvitelére, valamint a területi szakpolitikai viták lendületének fenntartására európai szinten, azonban minden világos hosszú távú perspektíva meghatározása nélkül.

In total 32 actions of various kind have been identified and groupings of Member States have agreed to carry forward single actions. Four aims of the Action Programme are outlined in the Interim Report on the Action Programme during the Slovenian Presidency (29 April 2008):

- *To implement the Territorial Agenda in the area of competence of the Ministers at EU and Member State level;*
- *To influence key EU dossiers and to give a territorial/urban dimension to sector policies;*
- *To strengthen multi-level territorial governance at the EU and Member State level incl. regional and local stakeholders;*
- *To compare and assess the territorial state, perspectives, trends and policy impacts in the EU and Member States from the point of view of territorial cohesion and sustainable development.*

Overall, we can see a triangulation of ambitions behind the Action Programme (a) Member State Positioning processes at domestic and European level, (b) bridging the gap until DG Regio can step in as a powerful actor, and (c) providing additional evidence for better policy making.

To go from talking of implementation to actually doing it is a complex process which has spread insecurity among the people concerned. Despite the high ambitions and large number of actions, it seems that the implementation of the Territorial Agenda never took off. In 2009, when some stakeholders already felt that the territorial policy processes at EU level were nodding off, the Swedish EU Presidency commissioned a review of the implementation process. This report showed that the processes related to the implementation of the Territorial Agenda had lost some of their momentum. At the same time, there was a general agreement that it would be beneficial to re-establish the political momentum. The timing and link to politically relevant developments are crucial for doing so successfully.

Hungary stepping-in

At that crucial moment, Hungary stepped in and started to prepare for a new Territorial Agenda giving back political momentum to the intergovernmental processes. As discussed in other contributions of this special issue, Hungary started working on an updated evidence base for a new Territorial Agenda.

Összesen harminckét különféle intézkedés került meghatározásra, továbbá tagállamok csoportjai külön intézkedések végrehajtásáról is megegyeztek. Az Akcióprogram négy célkitűzését annak Időközi Jelentésében vázolták fel, a szlovén elnökség idején (2008. április 29-én):

- A Területi Agenda miniszteri hatáskörben történő végrehajtása EU-s és tagállami szinten;
- A kulcsfontosságú EU intézkedéscsomagok befolyásolása, valamint a szektorális politikák területi/helyi dimenziójának elősegítése;
- A többszintű területi igazgatás megerősítése EU-s és tagállami szinten, beleértve a regionális és helyi érintetteket;
- A területi állapot, kilátások, folyamatok és szakpolitikai hatások összehasonlítása és értékelése EU-s és tagállami szinten a területi kohézió és a fenntartható fejlődés szempontjából.

Összességében láthatjuk az Akcióprogram háttérében meghúzódó hármastörekvést (a) tagállami véleményalkotási folyamat hazai és európai szinten, (b) betölteni az űrt, amíg a Regionális Politikai Főigazgatóság erős szereplőként léphet fel, illetve (c) a döntéshozatal számára nagyobb biztonságot nyújtani.

A végrehajtás szóbeli megvitatásától eljutni a cselekvésig összetett folyamat, amely az érintett személyek körében bizonytalanságot keltett. A nagyra törő tervek és a nagyszámú intézkedés ellenére úgy tűnik, a Területi Agenda végrehajtása sosem vette kezdetét. 2009-ben, amikor már számos érintett érezte úgy, hogy a területi politikai folyamatok EU-s szinten ellanyhultak, a svéd EU-elnökség elrendelte a végrehajtási folyamat felülvizsgálatát. E jelentés szerint a Területi Agenda végrehajtásához kapcsolódó folyamatok vesztek lendületükből. Ugyanakkor az általános vélemény szerint a politikai lendület visszaállítása jótékony hatással bírhat. Az időzítés és a politikailag releváns fejlődéshez való kapcsolat elengedhetetlen a sikeres megvalósítás szempontjából.

Magyarország színre lép

E sorsdöntő pillanatban Magyarország lépett színre és kezdte meg egy új Területi Agenda előkészítését, visszaadva a politikai lendületet a kormányközi folyamatok számára. Ahogyan e különleges témához kapcsolódó más közleményekben is tárgyalták, Magyarország egy naprakész adatokon alapuló új Területi Agendán kezdett dolgozni.

Based on this academic assessment of the European territorial development challenges and potential, successively the political document has been developed. This document, we know today as the Territorial Agenda for the EU 2020 (TAEU2020).

The processes have been rather longwinded and difficult, and there was always an overhanging risk that the political momentum will not be achieved. Indeed, for a long time the focus was entirely on the academic analysis of the European territory. This analytical exercise was certainly helpful, although it might have been more powerful if there would have been more political guidance.

The elaboration of the actual TAEU2020 has been challenging as it was difficult to agree on clear aims and ambitious commitments. This was already the experience of the first Territorial Agenda for the EU and it has proven to be not easier for the renewed Territorial Agenda in particular in the time of financial and economic crisis.

Given these circumstances, one has to congratulate the Hungarian Presidency to the work accomplished, although I personally would have liked to see a stronger and more powerful TAEU2020 with a clear focus and concrete aims and implementation proposals. Being, realistic, the most important point is however, that Hungary made an considerable effort to turn the negative trend noted during the Swedish EU Presidency in 2009. The adoption of the TAEU2020 brought some new political momentum to the debate.

The implementation challenge

Now that there is a new political document, the next challenge is again its implementation. It is necessary to use the initial momentum and to focus on the actual use of the work carried out. In order to do so, the question “What do we want to do with the TAEU2020?” needs once more to be clearly answered and this answer needs to be supported by all the Member States.

The Polish EU Presidency, in the second half of 2011, has prepared a scientific background paper and a political issue paper on how to use the TAEU2020 to implement the overarching strategy for the EU “Europe 2020”, and how to influence the next Structural Funds period post 2013.

Az európai területfejlesztési kihívásokról és lehetőségekről szóló akadémiai értékelésen alapuló szakpolitikai dokumentum került kidolgozásra. E dokumentum, ahogyan ma ismerjük, az EU 2020-ra kidolgozott Területi Agendája (TAEU2020).

A folyamatok időigényesnek és nehézkesnek mondhatóak, és mindvégig fennállt annak a kiugró kockázata, hogy nem érik el a kívánt politikai lendületet. Valóban, a figyelem hosszú ideig teljes mértékben Európa területének akadémiai elemzésre összpontosult. Ez az elemzési feladat bizonyosan hasznos volt, bár erőteljesebb hatást fejthetett volna ki, amennyiben magasabb szintű politikai iránymutatásban részesül.

A hatályos TAEU2020 kidolgozása kihívást jelentett, hiszen nehézségekbe ütközött megegyezésre jutni egyértelmű célokról és nagyra törő kötelezettségvállalásokról. Ez volt az EU első Területi Agendájának tapasztalata, és bizonyítottan nem lett könnyebb a megújított Területi Agenda esetében sem, főként a pénzügyi és gazdasági válság idején.

E körülmények között elismerésünket kell kifejeznünk a magyar elnökség felé elvégzett munkájáért, bár személy szerint szívesebben láttam volna egy erősebb és nagyobb hatalommal bíró TAEU2020-at, világos célkitűzéssel, konkrét célokkal és végrehajtási indítványokkal. Realista lévén a legfontosabb mégis az, hogy Magyarország jelentős erőfeszítést tett a 2009. évi svéd elnökség alatt megfigyelt negatív tendencia megfordítása érdekében. A TAEU 2020 elfogadása a tárgyalások számára új politikai lendületet adott.

A végrehajtás nehézségei

Most, hogy új szakpolitikai dokumentum jelent meg, a következő kihívás ennek végrehajtása. Szükséges a kezdeti lendület fenntartása, és a kidolgozott munka tényleges alkalmazására való összpontosítás. Ennek érdekében újra egyértelműen meg kell válaszolnunk a kérdést: „Mit akarunk elérni a TAEU2020-szal?”, és a választ minden tagállamnak támogatnia kell.

2011 második felében a lengyel elnökség tudományos háttéranyagot és szakpolitikai témájú anyagot dolgozott ki a TAEU2020 alkalmazásának mikéntjéről az EU átfogó 'Európa 2020' stratégiájának végrehajtására, és a 2013 utáni, következő Strukturális Alapokra vonatkozó időszak befolyásolására.

Indeed, the development of the next round of Structural Funds Programmes incl. the related European and national framework documents, are a good opportunity to influence a powerful European policy with substantial financial resources. The future Structural Funds can make a substantial contribution to achieving the aims of the TAEU2020 and strengthening the territorial dimension in policy making. For this to happen all stakeholders involved in the preparation of the future programmes need to push for a stronger territorial dimension – from the regional to the European level.

At the same time, the ambitions should not be limited to the EU Structural Funds, but also other EU policies as well as national and regional policies need to be addressed.

We all need to make our contribution to implement the aims of the TAEU2020 and strengthen the territorial dimension and various sector policies. If that is not happening, all the efforts of the Hungarian EU Presidency might have been to no avail.

A Strukturális Alap Programok következő fordulójának kidolgozása, beleértve a kapcsolódó európai és nemzeti keretdokumentumok létrehozását, valóban jó lehetőséget kínál egy erős európai szakpolitikára való hatásgyakorlásra, és jelentős pénzügyi forrásokhoz való hozzájárásra. A jövőbeli Strukturális Alapok fontos hozzájárulást jelentenek a TAEU2020 céljainak eléréséhez, valamint a döntéshozatal területi dimenziójának erősítéséhez. Ahhoz, hogy ez megtörténjen, a jövőbeli programok előkészítésében résztvevő minden érintettnek ki kell állnia egy erősebb területi dimenzió mellett – a regionálistól az EU-s szintig.

Ugyanakkor a törekvéseknek nem kell csupán az EU Strukturális Alapjaira korlátozódniuk, más EU-s szintű, nemzeti, vagy regionális szakpolitikához fordulás egyaránt szükséges.

Mindannyiunk hozzájárulása szükséges a TAEU2020 céljainak megvalósításához, valamint a területi dimenzió és különböző szektorális politikák megerősítéséhez. Amennyiben ez nem történik meg, a magyar elnökség minden erőfeszítése kárba vész.



Dr. Kai Böhme
director of Spatial Foresight GmbH
in Heisdorf, Luxembourg

Dr. Kai Böhme
a Spatial Foresight GmbH igazgatója,
Heisdorf, Luxemburg

The Territorial Agenda 2020 in Context

A Területi Agenda 2020 összefüggései

The adoption under the Hungarian Presidency of the 'Territorial Agenda 2020' (2011) came at an important juncture in the development of European spatial planning. The document seals the acceptance by the national planning establishments concerned of the need to work towards an agenda set by the EU. The latter agenda is epitomised by 'Europe 2020' (CEC 2010), the new EU strategy to which planners think they can – and must – contribute. The backdrop is formed by the debate about the future of EU Cohesion policy, to be decided in 2012. Wholehearted support for Europe 2020 becomes a rationale for the continuing pursuit of Cohesion policy, which is why those concerned, more in particular the Commissioner for Regional Policy, Johannes Hahn, and DG Regio responsible for its formulation and administration have nailed their colours to its mast. This having been said, the aspect of territorial cohesion, the new complement to economic and social cohesion, is still underdeveloped in Europe 2020, and this is where the Territorial Agenda 2020 comes into its own. At danger of Europe 2020 becoming the playing field for a select few sector policy makers at EU and national level, policies under Europe 2020 need to be tailor-made for specific areas or, in terms of the Barca Report (2009), places, taking account of their, to invoke a term drawn from the OECD (2001), territorial capital. Articulating the nature of this territorial capital through assessing the evidence about the endowments of specific territories and formulating suitable strategies for them is what strategic spatial planning – as against regulatory land-use planning – is about.

This short note is intended to shed light on the context, as already sketched out above, of the Territorial Agenda 2020, thus updating the analysis of the development of European spatial planning up to early – 2010 in Faludi (2010). There, the author shows that, already, the previous 'Territorial Agenda of the European Union' (Territorial Agenda 2007) was a turning point and that its follow-up, the 'First Action Programme' amounted to no less than a 'sea change' in European spatial planning.

Az EU területi tervezésének fejlődésében fontos lépéscsúfoknak számít a Magyar Elnökség (2011 első fél-éve) alatt elfogadott 'Területi Agenda 2020'. A dokumentum megpecsételésével átvételre kerülnek a nemzeti területi tervezéssel foglalkozó szervezetek által meghatározott irányelvek, amelyek az EU továbbí ilyen irányú munkájához szükségesek. Az Europe 2020, az új uniós stratégia tulajdonképpen röviden már összefoglalja azokat az eredményeket, amelyeket a területi tervezők korábban hoztak a témában. A háttérben viszont más folyamatok zajlanak: EU Kohéziós Politikájának a jövőjéről szóló vita, amelyről 2012-ben születik végső döntés. Az Europe 2020 teljes szívvel való támogatása fontos lépés a Kohéziós Politika elfogadása irányában történő folytonos törekvésnek, ami különösen jelentős Johannes Hahn (az EU Regionális Politikáért felelős biztosa) számára, aki ezen témában hozott álláspontjától sosem tágit. Amiben újat mutathat a Területi Agenda 2020, az a területi kohézióknak a társadalmi és gazdasági kohézió kiegészítéseként való megjelenítése, ami halkan megjegyezve még mindig igencsak kidolgozatlanul szerepel az Europe 2020-ban. Ha az Europe 2020 végrehajtása valamilyen okból veszélybe kerül, akkor az könnyen a helyi és az európai politikai döntéshozók martalékává válhat, ezért a benne szereplő irányvonalaknak speciális területeket, – vagy mint a 2009-es Barca-jelentésben – speciális helyeket figyelembe vevően kell elkészülnie; ill hivatkozva az OECD jelentésben foglalt szakkifejezésekre (pl. területi tőke). A területi tőke természeténél fogva alkalmas a speciális területek adottságainak megállapítására, valamint az ehhez kapcsolódó megfelelő stratégiák kialakítására; azaz valójában mit is takar a területi tervezés pl. a földhasználat-tervezés szabályozásával szemben.

Ezen rövid jegyzetnek az a célja, hogy fényt derítsen a fentiekben taglalt 'Területi Agenda 2020' összefüggéseire, azon célból, hogy az EU területi tervezésének eszközrendszere felfrissítésre kerüljön egészen a gyökerektől kezdve (Faludi 2010). A szerző ezalatt azt érti, hogy az EU 2007-es Területi Agendája és annak "nyomon követése" az „első Akcióprogram” volt az első fordulópont, amely hirtelen megváltoztatta az EU területi tervezésének módszertanát.

After all, previously, whilst willingly accepting and in fact soliciting material and intellectual Commission support for their European Spatial Development Perspective (ESDP), the relevant national planning establishments of the EU 15 had kept the Commission at arm's length. After all, there was no Community competence in the matter. Under French Commissioner Michel Barnier's leadership, the answer had been to insert territorial as a complement to economic and social cohesion into the EU treaties and to cease all support for intergovernmental planning. The expectation, at least of those concerned with such matters within the Commission, must have been that some form of concrete EU policy on territorial cohesion would be coming their way. Starting in 2004, the Member State initiative which eventually led to the Territorial Agenda was driven by the wish of the same national planning establishments that had previously done sterling work in formulating the ESDP to retain a foothold in what seemed to become a process driven by the Commission.

Two factors contributed to this initiative taking on new forms. Firstly, the uncertainty stretching over years as to whether the Treaty establishing a Constitution for Europe, to be succeeded by the Lisbon Treaty, would come into force. Thus, contrary to expectations at the beginning of what became the Territorial Agenda process, there was uncertainty as to whether the new objective and shared competence for territorial cohesion could be invoked. Rather than rejoicing over the prospect of the Commission being thrown back to its previous position of underdog, in their eternal struggle with the sectors, the relevant national planning establishments of the EU 15, began to see advantages of a more pronounced EU policy in the matter. Without saying so in so many words, the Territorial Agenda can in fact be seen as supportive to the EU having a policy on territorial cohesion. Importantly, at Leipzig the ministers also asked the Commission to clarify its intentions, leading the Commission to publish the 'Green Paper on Territorial Cohesion' (CEC 2008) the year after Leipzig.

Secondly, whilst coming out in 1999 the ESDP had been an EU15 product, during the Territorial Agenda process the planning establishments of the new Member States, in particular from Central and Eastern Europe made their presence felt. Not only that, from 2005, Danuta Hübner was Commissioner of Regional Policy and that there were staff changes within the relevant establishment of the Commission Services, starting with the Slovenian Presidency of 2008, the Member States from Central and Eastern Europe made important contributions.

Mindezek ellenére, miközben a [‘Területi Agenda 2020’] készítői folyamatosan várják a Bizottság részéről érkező anyagi és szellemi támogatást az Európai Területfejlesztési Perspektíva számára, az EU-15 nemzeti tervezési intézményei nem érintkeznek a Bizottsággal. Habár igaz; ebben a kérdésben a Bizottság nem rendelkezik közösségi hatáskörrel. A “területiség”, ill. a területi kohézió témája az elmúlt időszakban sokat változott az EU berkein belül is. Michel Barnier¹ biztos vezetése alatt például erre a kérdésre az a válasz született, hogy az EU-szerződések gazdasági és társadalmi kohéziójának ún. “kiegészítéseként” kell szerepeltetni a területi kohéziót, és ezzel párhuzamosan meg kell szüntetniük minden támogatást a kormányközi tervezés számára. A Bizottságon belül ezen témában mindössze annyi volt az elvárás, hogy a területi kohézióra vonatkozóan közös EU álláspont kerüljön meghatározásra. 2004-től kezdődően tagállami részről – amely kezdeményezés végül a ‘Területi Agenda’ elkészítéséhez vezetett – az az óhaj merült fel, hogy az azonos nemzeti szintű tervezéssel foglalkozó szervezetek, hogy a korábban végzett feladatokat a létrejövő Európai Unió Területi Perspektíváiba applikálják, azért, hogy ezen folyamat menetét lássa az Európai Bizottság.

Két tényező járult hozzá a kezdeményezés elfogadásának új formáihoz. Egyrészt az az évek óta fennálló bizonytalanság, hogy vajon egy szerződés képes-e betölteni az EU Alkotmányának a szerepét; ami ha igaz, akkor az a hatályba lépett Lisszaboni szerződés sikere. Így a várakozásokkal ellentétben a bizonytalanság nem azzal kapcsolatban állt fenn, hogy a Területi Agenda kezdeti folyamatai hogyan hatnak, hanem a Lisszaboni szerződés által felállított új célok és a megosztott hatáskörök útvesztőjében a területi kohézió elvét milyen formában sikerül érvényesíteni. Ahelyett, hogy a területi szereplők azon örömködnének, hogy a Bizottság kútba dobta az eleve esélytelennek ítélt örök harcát az EU 15 releváns területi tervezési szervezeteivel szemben, láthatóvá váltak ezen ügyben az egyre erőteljesebb uniós politika folytatásának az előnyei. Nem szaporítván tovább a szót, a Területi Agenda az EU részéről támogatandó, már csak azért is, mivel EU területi szakpolitikájáról szól. Fontos még megjegyezni, hogy a tagállamok szakminiszterei arra kérték a Bizottságot Lipcsében, hogy tisztázza ezirányú szándékait; ennek eredményeképp született meg a “Területi Kohézióról szóló Zöld könyv” 2008-ban.

These concerned not only, and not even in the first instance, for their particular concerns to be addressed. Rather, a key contribution was to re-energise the whole process. Regular meetings of the National Territorial Cohesion Contact Points (NTCCP) meant that this became the functional equivalent of the defunct Committee on Spatial Development, instrumental as that committee had been in the making of the ESDP. (Faludi, Waterhout 2002) Also, the national Directors-General responsible resumed their regular meetings and, as the First Action Programme progressed, a whole array of working groups met, giving the process an, admittedly diffuse but nevertheless broad basis. A legacy of the ESDP process, the European Spatial Planning Observation Network (ESPON) played – and continues to play – an important role by providing evidence for ‘The Territorial State and Perspectives of the European Union’ on which the Territorial Agenda drew. In sum, rallying around the notion of territorial cohesion, the, as Böhme, Doucet, Komornicki, Zaucha and Świątek (2011) have it, ‘territorial club’ has got its act together, and the necessary ‘territorial knowledge channels’ (Adams, Cotella, Nunes 2011) now extend well into Central and Eastern Europe.

The issue now is for this territorial club to penetrate the discourses of other, more powerful clubs. Realising the vulnerability of any claim for integrating sector policies as they impact upon space, from the start of the Territorial Agenda process the intention has been to engage sectors in constructive dialogue and to make them realise that it was in their own best interest to pay attention. Fulfilling its promise made at Leipzig, in overseeing the update of the Territorial Agenda, the Hungarian Presidency has presided over a process of soul-searching in the matter. The Territorial Agenda 2020 – the title alone says it all – further progresses the alignment of European spatial planning with general EU policy. The backdrop is formed by the much wider and more strategic issue of the future of EU Cohesion policy. Supported amongst others by an international team of old hands and new faces, and if only under the territorial cohesion flag, the Polish Presidency is taking steps to bring spatial planning closer to the core of Cohesion policy. To be continued...

Másodsorban, az 1999-ben kibocsátásra került Európai Unió Területi Perspektívái még a “tizenötök” EU-jának a terméke volt, a Területi Agenda tervezésének folyamatában viszont már az új tagállamok, (kifejezetten a Közép- és Kelet-európaiak) is éreztették a jelenlétüket. Nemcsak azzal, hogy 2004-2009 között Danuta Hübner lengyel közgazdász volt a regionális politikáért felelős főbiztos, hanem a Bizottsági testületekben is személyi változások történtek; kezdve a 2008-as szlovén Elnökséggel valamint az új Közép- és Kelet-európai tagállamok közreműködésével. Ezek nem kizárólagos, sem egyedi példák [...] Ezen folyamatoknak inkább kulcsszerepük volt abban, hogy újra energiával töltsék fel az EU-t. Az időközben [szakmailag kiürült] Területfejlesztési Bizottságnak a Nemzeti területi kohéziós kapcsolattartó pontok (NTCCP) rendszeres találkozója lett a jogutódja, ezzel hozzájárulva az az Európai Unió Területi Perspektíváinak (ESDP) a létrejöttéhez (Faludi, Waterhout 2002). Emellett, a felelős nemzeti főigazgatók folytatták a rendszeres találkozóikat, annak fényében, ahogy az első Akció Program haladt, valamint számtalan munkacsoport találkozáson vettek részt, ami kétségteljesen szétaprózta a tárgyalási folyamatokat, ugyanakkor széles társadalmi alapon nyugodott. Az ESPON-nak (Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat), mint az Európai Unió Területi Perspektíváinak az örökségeként számon tartott szervezetnek, eddig is, és továbbra is fontos szerepe lesz azáltal, hogy szerepet játszik az Európai Unió Területi Helyzete és Perspektíváinak a kialakításában, amelyre a Területi Agenda is felhívta a figyelmet. Összefoglalva, a területi kohézió fogalma köré létrejött egy ún “területi klub”, amelyet Böhme, Doucet, Komornicki, Zaucha and Świątek alkot (2011), s általuk a “területi tudás-csatornák” immáron Közép- és Kelet-Európára is kiterjednek.

A jelenlegi kérdés az, hogy ez a területi klub képes lesz-e áthatni más erősebb klubok diskurzusait. Az integrált szakpolitikák felé támasztott igény meglehetősen gyenge, – főleg amelynek térreleváns aspektusa is van – így a Területi Agendának már a kezdetektől az volt a szándéka, hogy elkötelezze a szektorokat a konstruktív párbeszéd irányába, valamint éreztesse velük, hogy a saját érdekükben erre figyelmet kell fordítaniuk.

A Lipcsében lefektetett céloknak eleget téve a Magyar Elnökség felügyelte a téma „önvizsgálatának” folyamatát. A Területi Agenda 2020 – amelynek címe magáért beszél – tovább halad a területi tervezés általános EU-s szakpolitikaként való elfogadásának útján. A kulisszák mögött viszont már formálódik az EU Kohéziós Politikájának jövője, amely sokkal szélesebb spektrumú, és több stratégiai kérdéssel foglalkozik. A területi kohézió zászlaja alatt régi motorosok és új arcok nemzetközi csapata támogatja ezt a folyamatot többek között, s a Lengyel Elnökség lépéseket tesz annak érdekében, hogy a területi tervezés közelebb kerüljön a Kohéziós Politika magjához.



Andreas Faludi,
Delft University of Technology

Az új, 2020-ig szóló európai Területi Agenda üzeneteinek egy lehetséges interpretációja a magyar vidékfejlesztés számára

A possible interpretation of the European Territorial Agenda 2020 for Hungarian rural development

The study deals with the European Territorial Agenda 2020 (TA2020) regarding its connections with rural development in Hungary. The three main questions are: how to deal with rural areas as territories with a special content; what the connection between rural and spatial politics is; and how Hungary can benefit from these ideas. It is important to define what exactly a 'rural area' is, as the meaning and often the translation from other languages isn't obvious for everyone. In Hungary, for example, the term 'rural' has a common meaning as 'not the capital', which would seem weird for foreign people. Based on the TA2020 the general idea is to define 'rural' from different functional aspects and categorize the applications for support and development by these functions. Another important issue is to create a rural knowledge centre in the EU and in Hungary as well, to generate more efficient cooperation when a common strategy planning occurs.

Bevezető gondolatok:

Az agenda kifejezés, az idegen szavak szótárának szellemes magyar fordításában „elintézni való dolgot” jelent. Nyilván esetünkben ez eleve többes számban értendő, mert azon megoldandó dolgok, elintézendő teendők, amelyekről ezen cikk tárgyát képező összeurópai regionális fejlesztési dokumentum szól, valóban számosak. Ez az új Agenda, amelyet 2011. májusában Gödöllőn fogadtak el, a korábbiakhoz hasonló szellemű, szakszerű és – mint minden ilyen típusú dokumentum – óvatos fogalmazású szöveg. Ezért is lehetséges talán, hogy a „diplomáciai feltételeknek” is megfelelő textus mögött bizonyos üzeneteket, értelmezési alternatívákat keressünk.

Nem ritka ugyanis ezen a szakterületen sem, hogy angolul vagy franciául akár egészen más jelentése, vagy értelmezése lehet ugyanannak a fogalomnak vagy gondolatnak, mint magyar nyelvre átültetve. Nyilvánvaló az is, hogy a dokumentum által is hangsúlyozottan és többször is megfogalmazott „európai regionális sokszínűség”¹ bizony nemcsak markáns fejlettségbeli különbségeket vagy időbeli megkésettiséget jelenthet. Hanem jelentheti az adott vagy felvetett térségi probléma megoldására való tervezési-fejlesztési felkészültségben, mondhatni területi – vagy másképpen fogalmazva az adott térbeli problémáról szóló – tudásban való jelentős különbségeket

is. Emiatt vélem úgy, hogy van létjogosultsága az „intelligens², fenntartható és befogadó növekedés stratégiájában” bízó új Agenda néhány kérdéséről külön is szólni.

Három kiemelten fontos kérdésre kerestük a választ. Egyrészt arra,

- hogy milyen gyakran és milyen összefüggésekben kerül szóba a vidék, mint sajátos „tartalmú” terület, másrészt arra,
- hogy mennyire lesz/lehet az európai területpolitika szerves része a vidékpolitika, harmadrészt arra,
- hogy hazánk számára, a magyarországi vidékfejlesztés jövőjére vonatkozóan kihámozható-e néhány konkrét, akár megfontolásra, netán megvalósításra váró üzenet?

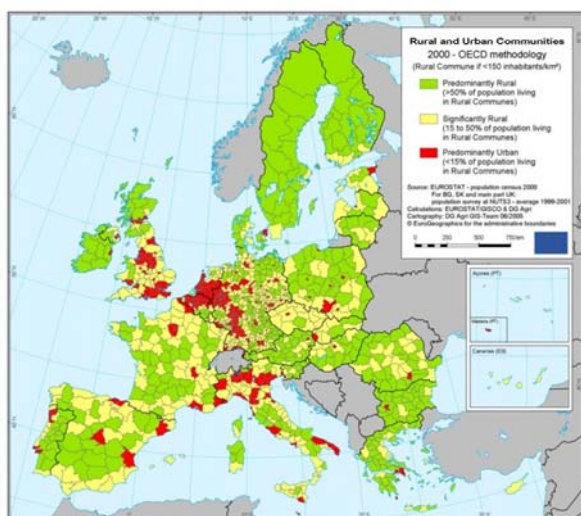
A vizsgált dokumentum és a „vidék”:

A modern szövegkeresőkkel könnyen megállapítható, hogy hányszor szerepel egy efféle írásműben az elemzett fogalmunk, a „vidék”. Érdekes lehet gondolatmenetünk szempontjából, hogy a több mint 5200 szót tartalmazó szövegben ebben alap-jelentés formában egyszer sem található meg ez a szó! Sőt a „vidékfejlesztés” szó is csak egyszer. Jelzőként viszont, azaz úgy mint „vidéki” tizennyolc alkalommal. Számtalanszor írtam már arról, hogy a magyar nyelvre a „rural” angol kifejezés egyszerű „vidéki”

¹ A tanulmány szövegében az Európai Unió Területi Agendája 2020-ból átvett eredeti kifejezéseket, szóösszetételeket dőlt betűvel jelezzük és idézőjelek közé tesszük.

² Ezt a kifejezést sem gyakran fordítjuk le magyarra, pedig jelentése igen egyszerű és tartalmas: művelt, értelmes.

jelzővel történő lefordítása bizony nem is kevés félreértésre adhat alkalmat. A vidéki régió, vagy a vidéki térség ill. a vidéki terület kifejezések korántsem egyszerű jelzős szerkezetek, hiszen mindegyik esetében – legalábbis szakmai, tudományos és tervezési értelemben – az a feltételezés áll mögötte, hogy a „vidék” egy valóságos mérőszámok alapján meghatározott téregység-típus. Éppen ezért, sőt ez alapján beszélhetünk vidéki(es) régióról, térségről stb. S ez a tény a vizsgált dokumentum alapján is nyilvánvaló. Tudjuk ugyan, hogy nincs az Európai Uniónak egységes vidék meghatározása, de azért a legkülönbözőbb dokumentumokban olvasható, hogy az OECD által is következetesen alkalmazott besorolást érvényesnek tekintik. Ez azt mutatja meg, hogy az adott térség (megye, régió) népességének hány százaléka él 150 fő/km²-nél nagyobb népsűrűségű településen (community) (1.ábra).



1. ábra: A városias és vidékies Európa, megyei (NUTS III.) szinten ábrázolva

Nagyon fontos tehát e definícióban, hogy az nemcsak az egyszerű népsűrűségi adattal számol, hanem a népsűrűség által kifejezhető népesség adott területi egységre rendre kiszámítható koncentrációjával is. Ezért lehet, hogy különböző területi szintekre (kistérség, megye, régió) számolva akár eltérő vidékiséget kifejező értékek adódhatnak. Fontos üzenet lehet tehát számunkra, hogy az Agenda szövegében a „vidéki” kifejezés egyrésztől, s vitathatatlanul, jelző. Másrésztől, s több helyen a „vidék”, úgyis értendő, mint alany, azaz önállóan értelmezhető, megfelelő térbeli – geográfiai jellemezőkkel leírható területi

egység. Így tehát a városnak van vidéke, a vidéknek van hálózata³.

Különösen zavaró ez a kettős értelmezés hazánkban, ahol köznyelvi értelemben Budapesten kívül az egész országot vidéki térségként aposztrofálják, ill. az ott élők is vidékinek tekintik (érzik, nevezik) magukat. Nem ritkán még a „vidéki nagyváros” kifejezést is használjuk, ami nyilván érthetetlen és értelmezhetetlen a külföldiek számára.

A vidékre utaló, illetve abból kiinduló területpolitikai vonatkozások más vonatkozásban is sűrűn előfordulnak az Agenda szövegében. Az egyik ilyen „vezérgondolat” a kohéziós politika megújításának igényén „belül” a területi kohézió fontossága. Valóban helyesen olvasható ki a dokumentumból, hogy a kohézió (az „összetartó erő”) politikájának egyik kulcsfontosságú tényezője a területi kohézió. Ezért hívja fel „az államokat, a régiókat, a városokat (beleértve a közép- és kisvárosokat is)”, hogy együtt járuljanak hozzá a közös európai területi prioritásokhoz. Nem tartom véletlennek például, hogy – igaz csak egy zárójelen belül – megjelennek a dokumentum szövegében a közép- és kisvárosok, amelyek a különböző adottságú, fejlettségű európai és hazai vidéki térségek jövőjében döntő szerepet fognak játszani.

A globalizációval szembeni növekvő kiszolgáltatottság miatt számos helyen deklarálja a szöveg a lokalitás fontosságát, s azt, hogy „a városi és vidéki térségek kölcsönös függését széles körű partnerségen alapuló, integrált kormányzás és tervezés révén kellene elismerni”. E „szorgalmazott” partnerséghez akár ajánlható egy afféle megközelítés is, amelyet több, a magyarországi vidéki térségek elhatárolását taglaló tanulmányunkban is közöltünk már. (2.ábra)

³ Hozzáfűzhető, hogy helytelenül adtak nevet például a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózatnak is, mert helyesen VIDÉK HÁLÓZAT vagy VIDÉKFEJLESZTÉSI HÁLÓZAT lenne a neve.



2. ábra: A magyarországi vidéki térségek lehetséges besorolásai (szerk.: a szerző)

E szerint, mint az Agenda is javasolja, különböző „funkcionális” megközelítéseket lehetne alkalmazni a vidéki térségeink terveinek, fejlesztési programjainak, pályázatainak megfogalmazására, amelyekben „rurális térségeinknek” mind a különböző hierarchia szintű városokhoz való viszonya, kapcsolódása, mind a településszerkezete és domináns területhasznosítása, mind pedig fejlettségi szintje szerepet játszik.

A dokumentumban többször szereplő „területi sokszínűség” figyelembe vételének és a „különféle funkcionális területek” irányításának a megoldásában lehetséges, hogy az ilyen, a 2. ábrán közölt besorolások kombinációinak a szakmai tartalommal jól kitöltött alkalmazásai lennének a sikeresek. Mert másképp kezelendők a pólus városok közeli érzékeny természeti területek tanyás és felzárkózó vidékei, mint a középvárosaink elsősorban rekreációs funkciókkal rendelkező és fejlett vidékei. Mert ilyen módon leírható magyar vidékeink igenis léteznek, sőt az ábra csaknem mindenféle kombinációja előfordul. Az Agenda sugallja, hogy az efféle sokszínűség alapján, a szubszidiaritás elvén, a többszintű kormányzás segítségével kell összekapcsolódnia az új európai területi politika megoldásainak.

Területpolitika és vidékpolitika:

Úgy tűnik, hogy e két, a térre irányuló és a különböző konkrét terekben is igen erőteljesen összekapcsolódó tevékenységgel az Agenda nem foglalkozik megkülönböztetett módon. Bár a következő, szó szerint idézett mondat nem hagy kétséget afelől, hogy a dokumentum fogalmazói talán valami hasonlót érthettek alatta: „Az integrált helyi és regionális fejlesztés megtervezése és végrehajtása különös jelentőséggel bír”. Valójában az integrált helyi fejlesztés a vidéki terek

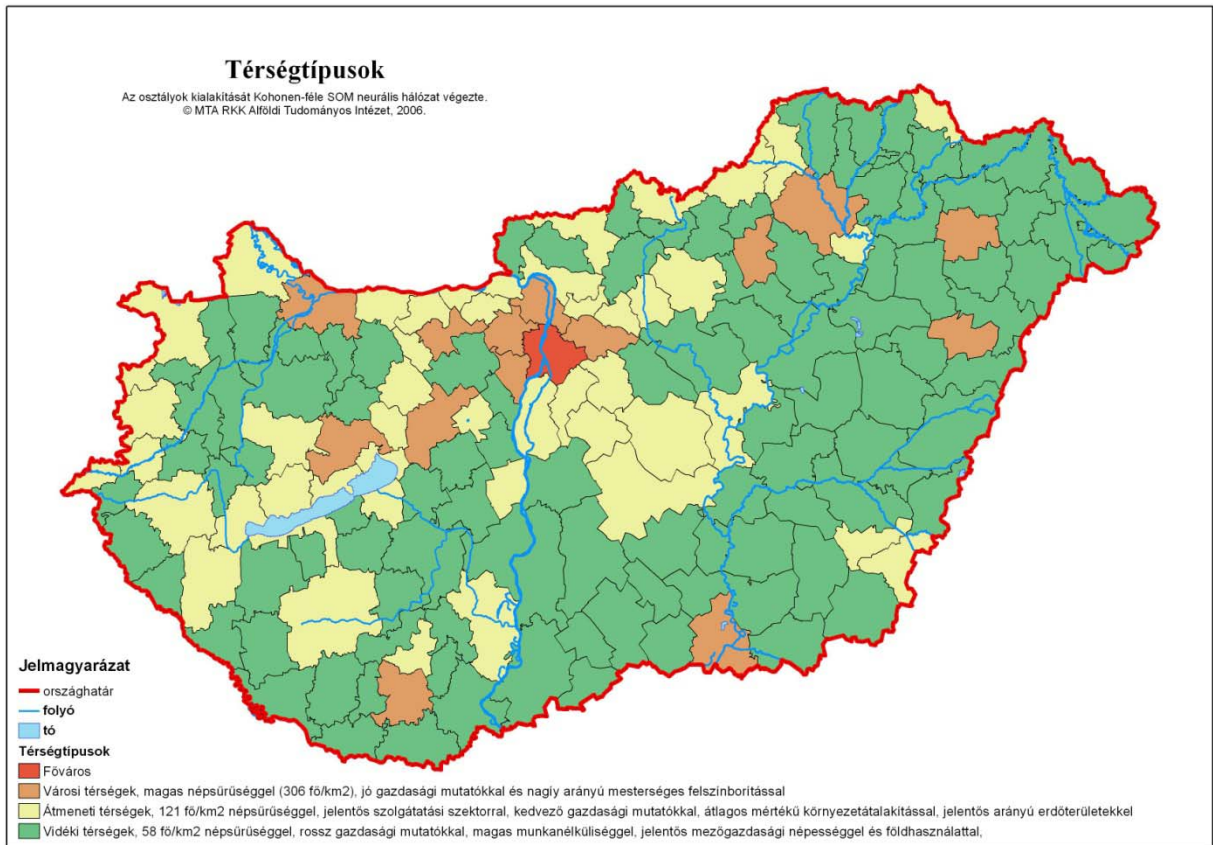
esetében nem jelenthet mást, mint konkrétan a vidékfejlesztést, míg az sem kétséges, hogy regionális szinten összekapcsolhatók ezek a tervek és fejlesztési programok. A régiók (már ahol vannak), valóban inicializálhatják, segíthetik, markáns módon és fürtszerűen összekapcsolhatják⁴, „becsatornázzhatják” a tájanként különböző vidékfejlesztési programokat.

Az az egyértelmű véleményem, hogy nem véletlenül került a szövegbe a következő, témánk szempontjából döntő fontosságú mondat: „Hisszük, hogy a kohéziós és a vidékfejlesztési politika integráló és bizonyos mértékben ágazatokon átívelő jellegüknek köszönhetően kulcsfontosságú eszközök az Európai Unió kiegyensúlyozott területi fejlődésének ösztönzése terén”. Ebből a nagyon világos fogalmazású állításból a vidékfejlesztés ágazatokon átívelő jellege emelhető ki, ami nyilván nemcsak, hogy igaz és fontos, de talán a szerzők és az Agendát elfogadók is arra gondolhattak: a vidékfejlesztés túlzott agrárdominanciája, az egységesített KAP és EMVA nem volt szerencsés megoldás a területi politika számára. Korábban ugyanis rendre voltak olyan európai programok, amelyek a strukturális és kohéziós támogatások között (is) igyekeztek megvagy feloldani fontos vidéki problémákat. S bár azt is tudjuk, hogy a jelenlegi tervidőszakban támogatott fejletlen európai régiók többsége periférikus helyzetű és jórészt vidéki, az adott terekbe jutó „két vagy akár háromféle” támogatási forrás összehangolása nem sikerült eléggé.

Nagyon fontos lenne, hogy hazánkban is „az integrált helyi-alapú programok és projektek végrehajtási lehetőségének biztosításával, valamint a regionális stratégiák különböző forrásokból való finanszírozásával” erősítsük a területi kohéziót és a szűkülő források jó felhasználását.

Nem véletlenül fejezik ki az e gondolatokkal való kétségeiket az Agenda szerzői amikor azt írják: „határozott módszertani támogatásra és átfogó területi tudásalapra van szükség ahhoz, hogy az uniós szintű szakpolitikai döntéshozatali folyamat kellő információs bázisra támaszkodjon”. Szerintem nemcsak az uniós szinten, hanem kis hazánkban is nagy szükség lenne minderre. Különösen akkor, amikor csökken a régiók ha

⁴ Illés Iván kifejezése, melyet az 1994. májusában az akkori kormányzat által elfogadott Alföld Program során használtunk először. Az is nyilvánvaló, hogy a Magyar Nagyalföld sajátos, európai léptékben is számottevő vidéki(es) nagyrégió, ahol egyedi, regionális jelleget öltő vidékpolitikára lenne szükség. Ezt akár a 2011. szeptemberében meghirdetett tanyafejlesztési pályázati program iránti nem várt nagy érdeklődés is igazol.



3. ábra:
Térségtípusaink meghatározása új, komplex módszerrel⁵

zánkban eddig sem túlságosan sikeres és hatékony területfejlesztési tervezési-programozási szerepe, amikor új önkormányzati törvény születik, amikor járási hivatalok kerülnek megszervezésre, amikor várhatóan átalakul a „vidéki” kórházi hálózat és annak térbeli vonzásrendszere, vagy amikor a felsőoktatás jelentős intézményi változások előtt áll. Ezek a lépések mindegyike jelentősen befolyásolhatja azt, hogy eleget tudunk-e tenni az Agenda által ajánlott, alulról építkező integrált, a területi identitást és kohéziót egyaránt erősítő új tervezési és programozási feltételeknek. Az szinte biztosnak tűnik, hogy az Európai Unióban a két erőteljes „területi hatású” politika, tehát a terület- és vidékpolitika közeledni fog egymáshoz. Nagy kérdés, hogy nálunk mi várható?

Tizenöt éve, amikor megszületett, az akkor igen progresszív és még akár ma is elfogadhatóan korszerű területfejlesztésről- és rendezésről szóló törvényünk, bizonyára sokan sokkal többet reméltünk.

Lehet, most a vidékfejlesztésről is lehetne hasonló alkotni, korszerűsítve az előbbit is és újra-harmonizálva az egész tervezési-fejlesztési metodikánkat.

Üzenetek a magyar vidékfejlesztésnek:

A Területi Agenda 2020 érdekes és értékes textus. Már a fentiekből is kitetszhet, hogy számos fontos és nagyon aktuális üzenete van a magyar terület- és vidékfejlesztés számára is. Kérdés, hogy sok szakmabeli igazán meg akarja-e érteni ezeket az üzeneteket, vagy továbbra is és mindig arról szólnak a diskurzusaink mint eddig: ugyan már, mire létrejöttek volna a régióink, már az EU is más utakat (pl., funkcionális városi régiók, inter-regionális fejlesztések, Balti és Duna stratégia, stb.) követ. Minek a vidéket definiálni, hiszen ha azt tesszük, akkor az rögtön pénzt és hatalmat juttat oda? Minek átfogó, integrált komoly helyi vagy megyei tervek készíteni? Úgyse lesz a megvalósításukra forrás, elég ha az aktuális pályázatokhoz hozzábiggyesztünk valamit. Egyéb-

⁵ Farkas J. Zs. –Csatári B. 2011. : Agrár- és vidék földrajzi kutatások Bács-Kiskun megyei példákkal, In.: Geoszférák 2010. Szeged, 139. oldal.

ként is az ágazatok terveinek összehangolása túlságosan macerás.⁶

Tartok tőle, hogy az Agenda üzenetei is hasonló sorsra juthatnak. Pedig kiváló javaslatokat olvashattunk a vidékfejlesztés irányaira és feladataira vonatkozóan:

- „a sokféle vidéki terület fejlesztése során az egyedi adottságokat is figyelembe kell venni”
- „A vidéki, periférikus és gyéren lakott területek esetében a megközelíthetőség javítására, a vállalkozói aktivitás növelésére és erős helyi kapacitások kiépítésére lehet szükség.” (Megjegyzés: a lehet szót túlságosan megengedőnek tartom)
- „Számos kulturális és természeti értékekben gazdag vidéki terület sérülékeny. Támogatjuk e területek területi tőkéjének, az ökológiai funkcióknak és az általuk biztosított szolgáltatásoknak a védelmét és fenn tartható használatát.”
- „Az olyan vidéki területeken, ahol a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás még mindig jelentős szerepet játszik a földhasználatban, elengedhetetlen a primer ágazat modernizációja az új és alternatív ágazatokba történő erőforrás-hatékony beruházásokon keresztül, csakúgy, mint a kiváló minőségű szántóföldek és az ökológiai funkciók megóvása”
- „A városi és vidéki térségek kölcsönös függését széles körű partnerségen alapuló, integrált kormányzás és tervezés révén kellene elismerni. Üdvözljük a hely alapú stratégiákat, amelyeket helyi szinten, a helyi problémák megoldására dolgoznak ki”. (Megjegyzés: a kellene kifejezés is túlságosan megengedő)
- „A vidéki területeken jelentős szerepet játszanak a kis és közepes méretű városok. Ezért fontos javítani e városi központoknak a kapcsolódó vidéki területekről történő megközelíthetőségét, hogy a munkalehetőségek és az alapvető közszolgáltatások elérhetőek legyenek. A nagyvárosi régióknak tisztában kell lenniük azzal is, hogy tágabb környezetük fejlődéséért is felelősek.”
- „A külső behatásokra adott helyi válaszok erősítése és a sebezhetőség csökkentése miatt fontos a helyi adottságok, jellegzetességek és hagyományok globális gazdaságba történő integrációja. A helyi termékek és piacok, üzleti környezet, helyi érdekeltsgű képzések és

a részleges önellátás fejlesztése, valamint erős, összetartó helyi közösség felépítése révén a helyi gazdaság javítása hatékony eszköz lehet mindehhez.”

Tulajdonképpen ide nyugodtan lehetne azt írni: Európa ezt nekünk, a mi terület- és vidékfejlesztésünk számára fogalmazta. Gyakran mosolygom meg egyébként, különösen ha valami kisebb beruházás mellé kerül oda nagy tábla: „Európa itt épül”. A vidéktervezésünk és fejlesztésünk számára olyan világos és egyértelmű üzenetek olvashatók itt fentebb, szó szerint átvéve a jelzett dokumentumból, hogy mondhatjuk „a jövő európai terület (- és vidék) fejlesztésének Agendája itt készült”. Magyarországon, 2011 májusában.

Nagy kérdés, hogy hány százan, vagy talán hány ezren leszünk képesek és kellően nyitottak a fentebb idézett ajánlás „üzeneteinek” befogadására. A gyakorlati munkánkban való alkalmazására. Hányan tudunk majd együtt – országos és helyi politikusok, tervezők, kutatók, szakemberek, a közösségért felelős civilek és értelmiségiek – a magyar vidékért cselekedni, használható tudást szervezni, összefogni, tervezni, fejleszteni, programozni és integrált szemlélettel vidékfejlesztőként hálózatban dolgozva együttműködni.

Az Agenda is azt mondja, a különböző „területi tudások” modern hálózatba szervezése és okos – a tervezés és fejlesztés számára is hasznosítható – működtetése biztosíthatja a társadalmi tőkét a jövő terület- és településfejlesztése számára. Azaz: „Egynek minden nehéz; soknak semmi sem lehetetlen.” – szól Széchenyi István üzenete tehát a mának is.



Dr. Csátári Bálint
a földrajztudomány kandidátusa,
a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat elnöke

⁶ Nemrég hallottam, hogy az M44-es út (Kecskemét-Békéscsaba) rövidesen készülő tervei nyomán, a többszöri alkalomra kalkulált hatósági eljárások miatt 2020-ban (!) már az építkezés is elkezdődhet. Nyilván minden ilyen rangú tervnek, az érintett térségek sokoldalúan összekapcsolt helyi (települési és vidékfejlesztési) terveivel együtt állandóan készen kellene lennie. Legfeljebb az aktualizálásukra kellene estenként odafigyelni.

A városfejlesztés aktuális kérdései – konferencia városi önkormányzatok részére

2011. november 10. Budapest, Duna Palota



A Belügyminisztérium Területrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkársága a városfejlesztés aktuális kérdéseiről rendezett konferenciát 2011. november 10-én a budapesti Duna Palotában. A konferencián bemutatták a 2011 első félévi magyar EU elnökség városfejlesztési eredményeit: a városi önkormányzatok részére írt „**Klímabarát városok**” kézikönyvet, és az „**Európai demográfiai folyamatok hatása a városfejlődésre**” című tanulmány helyi szinten is hasznosítható következtetéseit, továbbá harmadik témaként a városok biztonságának fokozását szolgáló településfejlesztési, -rendezési és építészeti eszközöket bemutató, ugyancsak a közelmúltban elkészült „**Biztonságos városok**” kézikönyvet. A munkákban jelentős szerepet vállaltak a VÁTI Non-profit Kft. Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóságának munkatársai, szerzőként, társszerzőként, illetve szerkesztő-koordináló felelősként.

A konferenciát nagy érdeklődés kísérte, több mint 200-an, nagyrészt helyi városi döntéshozók, önkormányzati szakemberek, továbbá városfejlesztéssel foglalkozó kutatók, szakértők vettek részt rajta. Az esemény keretében az érdeklődők, külön standon ismerhették meg a témához szorosan kapcsolódó EUKN (Európai Városi Tudáshálózat) és URBACT (Városi akciók) tapasztalatcserét és tanulást elősegítő európai programjait, melyek tudáshálózatuk és jó gyakorlataik révén támogatják a városokat a főbb városi kihívások integrált megközelítésben való

leküzdésében és hosszútávon is fenntartható, közös megoldások megtalálásában.

Nyitóbeszédében **Pintér Sándor belügyminiszter** kiemelte az elnökségi időszak, és városfejlesztési eredményeink fontosságát, valamint a városok jelentőségét az Európa 2020 Stratégia céljainak megvalósításában, mind a klíma, mind a demográfia, mind pedig a biztonság vonatkozásában. A belügyminiszter szót ejtett a települések önfenntartó képességének és önszerveződésének erősítéséről, valamint a finanszírozási rendszernek az önkormányzati törvény megújítása kapcsán előtérbe került racionalizálásról is.

Szaló Péter területrendezési és építésügyi helyettes államtitkár a közösségi, kormányzati és önkormányzati szintek együttműködésének fontosságát emelte ki, mely megközelítésmód a bemutatásra kerülő kézikönyvek mindegyikében előtérbe került. Előadásában továbbá szó volt a nemrég közzétett 2014-20-as programozási időszak **kohéziós politikájának** tervezetéről, mely szerint a jövőben vélhetően több forrás jut a városfejlesztésre. A tervezet pontos kérétei jelenleg még kialakítás alatt állnak.

A **Klímabarát városok** kézikönyvet **Péti Márton**, a VÁTI Stratégiai Tervezési és Vidékfejlesztési Iroda irodavezetője mutatta be. Előadásában kiemelte a kézikönyv aktualitását, hiánypótló voltát, a téma szakpolitikai háttérét és felvázolta a készítés folyamatát. A BM megbízásából, a VÁTI gondozásában megjelent „Klímabarát városok” kézikönyv széleskörű szerzőgárda tollából származik, a munkában számos európai tagállam városfejlesztéséért felelős minisztériumának munkatársai mellett, részt vettek a Városkutató Kft. és a VÁTI szakértői, valamint hazai és európai civil és szakmai szervezetek is. Elhangzott, hogy a kézikönyv célcsoportjai, a gyakorlattal nap, mint nap szembesülő városvezetők és politikusok, a gyakorlatias és könnyen érthető rövid példák, a részletes esettanulmányokkal illusztrált jó gyakorlatok segítségével átfogó ismeretekkel gazdagodhatnak a fenntartható városfejlesztés hatékonyabb kivitelezéséhez. A hazai klímapolitikáról és a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS) és an-

nak 2030-ig (kitekintéssel 2050-ig) történő felülvizsgálatáról, az NFM képviselőjében **Botos Barbara** osztályvezető adott elő. A téma gyakorlatiasabb megközelítéséről, a délutáni szekcióban hallhattak a résztvevők: **Kohán Zoltán** (VÁTI) a Kézikönyv jó példáiból szemezgetett, **Antal Z. László** a Klímabarát Települések Szövetségének elnöke a szervezet tevékenységeit mutatta be; harmadikként pedig Budapest XII. kerületének alpolgármestere, **Kovács Lajos** beszélt a kerületben folyó környezetvédelmi intézkedéseik eredményeiről és jó példáiról.

Az **európai demográfiai trendeket**, és azok városfejlődésre gyakorolt hatásait **Tosics Iván** (Városkutatás Kft.) prezentálta. A demográfiai kihívások között kiemelt hangsúlyt kell fektetni Európa korszervezetének változására, a születések számának csökkenésére és népességének elöregedésére, valamint a migráció különböző vetületeire, mint például a harmadik országból bevándorlók és a keletről nyugatra vándorlók által felvetett kihívásokra. Az előadó kiemelte, hogy a demográfiai változások alapvető részét kell, hogy képezzék a jövő városfejlesztési elképzelésének kialakításának. Ennek illusztrálására Tosics Iván számos követendő és elkerülendő példát említett Európa különböző városai közül, külön kitérve az egyes példák hazai körülményekre történő alkalmazhatóságára és az egyes demográfiai kihívások kezelésében megismert hazai gyakorlatokra. Demográfia témakörben, délután **Geróházi Éva** (Városkutatás Kft.) moderálásával panelbeszélgetésre került sor, melyen **Hárs Ágnes** (Kopint-Tárki Zrt.), **Benedek Mihály** (Ózd polgármestere) és **Szabó Erik** (Győr város önkormányzati képviselője, a Szociális, Egészségügyi és Lakásügyi Bizottság elnöke) vettek részt. A beszélgetés során a két város röviden felvázolta az utóbbi évtizedek helyi demográfiai folyamatait (Ózd jelentős népességcsökkenésről, munkahelyhiányról, rossz elérhetőségről; Győr nagyjából stagnáló népességszámról, jelentős potenciálokról és nagy napi ingázásról számolt be). A bemutatott

helyzetkép alapján rövid beszélgetés hangzott el a modellként választott városokat érő demográfiai kihívásokról, megoldási elképzelésekről és lehetőségekről. A példákon keresztül rávilágítottak az integratív szemléletű, számos ágazaton átívelő tervezés fontosságára, valamint a különböző városok, egyedi adottságainak figyelembe vétele jelentőségére.

A **Biztonságos városok** című kézikönyvet **Tomay Kyra** (VÁTI) mutatta be. Bevezetőjében a téma fontosságát hangsúlyozva elmondta, hogy a biztonság alapvető emberi szükségletünk, napi szinten beleütöközünk hiányába. Az előadás arra is kitért, hogy melyek azok a speciális biztonsági kihívások, amelyek megoldandó problémaként, koncentráltan jelennek meg a 21.század városainak életében. Városbiztonsági témakörben a délutáni szekcióban megszólaltak a Kézikönyv egyes fejezetek szerzői is. **Dallos Endre**, bűnmegelőzési szakértő hazánkban viszonylag ismeretlen építészeti bűnmegelőzés fogalmát és eszközeit ismertette, gyakorlati példákkal színesítve előadását. **Windt Szandra** (OKRI) a közösségi bűnmegelőzés eszköztáráról beszélt, szintén számos sikeres hazai példát és jó gyakorlatot említve. Utolsó előadóként **Ongjerth Richárd** (MUT) adott elő a városbiztonság átfogóbb (település) tervezési szempontjairól, ennek lehetőségeiről és hasznosságáról.

A konferencia során említett mindhárom kihívás új eszközöket, új megközelítésmódot kíván meg helyi szinten az önkormányzatoktól, amelyeket a nemzeti és EU szintű politikákkal együtt lehet csak hatékonyan kezelni. A többszintű kormányzás és partnerség kínálta lehetőségek fontosak a városi területek demográfiai, klímaváltozási és közbiztonsági kihívásainak kezelésében. A városi problémák kezelését célzó, hatékony stratégiai tervezést hosszú távon nemzeti szintű és határokon átívelő eszközöknek és politikáknak szükséges támogatniuk.

<i>Gere László</i>	<i>Keleonné Török Livia</i>
<i>tervező-elemző</i>	<i>nemzetközi tervező-elemző</i>
<i>VÁTI TTÉI</i>	<i>VÁTI TTÉI</i>
<i>Nemzetközi, Területpolitikai és</i>	<i>Nemzetközi, Területpolitikai és</i>
<i>Urbanisztikai Iroda</i>	<i>Urbanisztikai Iroda</i>

