

Településhálózat-fejlesztés

A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT HELYZETE

A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS NORMATÍV KONCEPCIÓJA

VÁROSOK GAZGASÁGI POTENCIÁLJA

MODELLEK A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS IRÁNYAIRA

VÁROS ÉS VIDÉKE RENDSZEREK ÉS TÍPUSAIK MAGYARORSZÁGON

ZÖLD KÖNYV A TERÜLETI KOHÉZIÓRÓL

A Falu-Város-Régió folyóirat támogatója:
Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium

Felelős kiadó: VÁTI Kht.
Vezérigazgató: Dr. Benedek János
A kiadó címe: 1016 Budapest, Gellérthegy u. 30-32.

A szerkesztőbizottság tagjai:
Dr. Bujdosó Sándor, Dr. Csemez Attila, Fülöp Judit, Gauder Péter,
Ongjerth Richárd, Salamin Géza, dr. Szaló Péter, Szoboszlai Zsolt, Vajdovichné dr. Visy Erzsébet

Lapszám szakmai szerkesztői: Tomay Kyra és Salamin Géza
Szerkesztő: dr. Biró Benjamin

Nyomdai előkészítés: Remetecom Bt.
Nyomás: Pátria Nyomda Zrt.

ISSN: 1218-2613

A lap olvasható az interneten: www.vati.hu

TARTALOM

TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS			
BEVEZETÉS	2	<i>Prof. Dr. Rechnitzer János</i> MODELLEK A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYAIRA	43
<i>Csóka Judit - Tipold Ferenc</i> A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS ORSZÁGOS TERVEZÉSÉNEK KERETEI	3	<i>Sütő Attila</i> VÁROS ÉS VIDÉKE RENDSZEREK ÉS TÍPUSAIK MAGYARORSZÁGON	51
<i>Salamin Géza - Radoánszki Ádám - Nagy András</i> A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT HELYZETE	6	<i>Márton György</i> TELEPÜLÉSHÁLÓZATI JELLEMZŐK MEGJELENÉSE A DÉL-DUNÁNTÚLI FEJLESZTÉSI PROGRAMOKBAN	65
<i>Dr. Faragó László</i> A FUNKCIONÁLIS VÁROSI TÉRSÉGEKRE ALAPOZOTT TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS NORMATÍV KONCEPCIÓJA	27	<i>Kullmann Ádám</i> A LEGHÁTRÁNYOSABB HELYZETŰ KISTÉRSÉGEK PROGRAMJAINAK DILEMMÁI	69
<i>Dr. Nagy Erika - Dr. Nagy Gábor</i> A VÁROSOK GAZDASÁGI POTENCIÁLJA	32	ZÖLD KÖNYV A TERÜLETI KOHÉZIÓRÓL	74

Bevezetés

A 67/ 2007. (VI.28.) OGY határozatban megállapítottak szerint a területfejlesztési politika átfogó célja – a Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram és az Aktualizált Konvergencia Program célkitűzéseivel összhangban – az ország és térségei harmonikus és kiegyensúlyozott területi fejlődésének elősegítése. Alapvető követelmény, hogy a különböző társadalmi-gazdasági adottságú térségek eltérő – sajátos, de egymással összhangban álló – fejlesztési stratégiát valósítsanak meg. Ennek eredményeként javuljon a térségek versenyképessége, mérséklődjenek a térségi és a települési szintű különbségek. Fenntartható legyen a fejlődés, és biztosítható legyen az örökségvédelem, valamint a környezeti szempontok integrációja. Célunk, hogy az ország és térségei szervesen kapcsolódjanak be az európai térszerkezetbe, erősödjön a decentralizáció és a regionalizmus.

Az Országgyűlési Határozathoz kapcsolódó 2011/2008. (II. 14.) Korm. határozatban megjelenő Intézkedési Terv VII. 1 pontjában kapott felhatalmazás alapján kezdtük meg az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió kidolgozását.

Az országos területi folyamatok, az európai uniós törekvésekkel összhangban szükségessé teszik, hogy a települések fejlődését jelentős mértékben meghatározó tényezők – különös tekintettel a városok egymás közötti együttműködésére, valamint a város és vidéke kapcsolatára – befolyásolására a településhálózat távlatait meghatározó koncepció kerüljön kidolgozására. Az Országos Településhálózat Fejlesztési Konceptió összhangban a Lipcsei Charta és a Területi Agenda alapelveivel e viszonyrendszer fejlődésének orientálását tűzi ki célul.

A kidolgozás alatt lévő koncepció célja Magyarország városhálózatának policentrikus fejlesztése, a versenyképesség javítása, figyelemmel az erőforrások mobilizálására, a közigazgatás-fejlesztés és közszolgáltatások reformjára, és az ország kiegyensúlyozott térszerkezetének kialakulása érdekében a hátrányos helyzetű térségek fejlődésének elősegítésére.

A koncepció a területpolitika részeként az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióra épül, az Országos Területfejlesztési Konceptió településhálózati kiegészítését fogja jelenteni, és iránymutatást kíván adni a kormányzati és a helyi településpolitika alakításához.

A Falu Város Régió aktuális tematikus lapszáma ezt a folyamatot kívánja bemutatni, ezzel is ösztönözve a tervezési folyamat eddigi eredményeinek széleskörű szakmai vitáját.



Dr. Szaló Péter
szakállamtitkár,
NFGM
Területfejlesztési és Építésügyi
Szakállamtitkárság

A településhálózat-fejlesztés országos tervezésének keretei

Az európai strukturális és kohéziós politika változó célrendszerének függvényében hazánkban is egyre fontosabbá válik az ország különböző egységeinek pontos lehatárolása, illetve a hierarchikus kapcsolatok feltárása.

A települések differenciálódása, a központok (városok) szelektálódása a települések körében a kezdetektől gazdasági (piaci) funkcióhoz kötődött. Az ipari forradalom megtörte a városok fejlődésének szolgáltatási-kereskedelmi rendjét, és jellemzővé tette az ipari funkció alapján történő városfejlődést. Újabb törés a XX. század második felében következett be, amikor is az európai léptékű nagyvárosok döntően újra a kereskedelmi – szolgáltatási – irányítási – szellemi bázisra épülnek, a középvárosok gazdasági alapja a feldolgozóipari növekedés lett, a kisvárosok pedig a körzeti kereskedelmi-szolgáltatási és ellátási funkciók alapján kiegészítő, alternatív jellegű bázissal fejlődnek.

A települések helyzetét és az ott élők teljesítő-képességét meghatározzák az intézmények, a gazdasági társadalmi jelleg, a közösségek, a település értékei és a település településhálózaton belüli elhelyezkedése. A centrumtelepülések koncentrálnak a gazdaság legfontosabb szereplőit, vonzzák és egyben alakítják a lakosságot, kiépítik a helyi és regionális intézményeket. A centrum szerepet be nem töltő, mérsékelt funkciókat ellátó települések fokozatosan elvesztik humán erőforrásukat, ezzel együtt csökken a versenyképességük, ami további szerepkörök leépüléséhez vezet. A városok a regionális folyamatok alakítói, a városhálózat belső mozgása, szerkezeti változásai, térbeli megosztottsága, egyes régi szerepkörök átrendeződése és újak megjelenése a társadalmi kapcsolatok, a humán erőforrás helyzetét is átrendezik.

A hazai városhálózatban a kilencvenes években erőteljes átrendeződés következett be. Terjedtek a piacgazdaság intézményei, amelyek az ezredfor-

dulóra meghatározó tényezői lettek a hálózat alakításának. A modernizációt biztosító lehetőségekre a városok nagyobb népességgel, növekvő vonzáskörzettel, többszintű intézményrendszerrel és jövedelemtermelő képességgel reagáltak. Elkülönültek a hálózatban az egy-egy funkcióra vagy gazdasági tevékenységre szakosodott települések. A nem kellően stabil gazdasági szerkezettel és intézményrendszerrel rendelkező városok folyamatosan veszítették el pozícióikat. Ebben a csoportban viszonylag nagyszámban találhatóak a kilencvenes években alapított centrumok. A hálózat tagjainak többsége megkísérelt alkalmazkodni a piacgazdasághoz, részben intézmények befogadásával, részben térségi szerepkörök szélesítésével. A kormányzat is tett lépéseket a piaci bázis fejlesztésében, azonban ennek üteme elmaradt a hálózat egészének átrendeződésétől. A hálózat egyértelmű nyertesei a sikeres városok, főként a nagyvárosok lettek, ahol stabilizálódott a piacgazdaság új intézményrendszere, és ezzel térségi hatásuk egy új – fogyasztásra épülő – dimenziót kapott.

A településhálózat jövőbeli alakulását a jelenlegi trendek figyelembevételével a nagyvárosok további erősödése, funkcióinak szélesedése, a középvárosok és egyes kisvárosok helyzetének stabilizálódása, valamint kistérségi szerepköreinek bővülése jellemzi. Ahol a város nem képes a hálózatot erősíteni, saját szerkezetének átrendezésével, stabilizálásával kell foglalkoznia az intézményei, szolgáltatásai lassú lépése mellett.

A verseny és az európai hálózatba való minél teljesebb betagozódás a nagyvárosainkra lesz jellemző, ezek lesznek a hálózat alapvető formálói, és egyben a regionális struktúra alakítói.

Vidéki térségeink és a vidéki településeink (kisvárosok, falvak, tanyák) integrációja és együttműködése a településhálózat vertikális és horizontális rendszerében sajátos. A vidékies térségeinket

– mint a településhálózati együttműködésben résztvevő egységeket – a legtermészetesebb módon a „városok vidékének” tekinthetjük.

A vidéki térségekben más a működés, az intézményellátottság, a fejlettség, a gazdaság struktúrája, valamint a települések együttműködése. A települések között meglévő, szerves gazdasági-társadalmi kapcsolatok gyakran nem az együttműködés irányába mozdultak. Sok esetben a „városellenesség” motiválja a települések másik kistérséghez átsorolásának igényét, emellett nagyszámban jelentek meg városi rangot kapott ún. „ceremoniális kisvárosok” „saját” kistérségi igényekkel. A vidékies típusú településhálózat-fejlesztés legalkalmasabb tervezési és beavatkozási szintjének a kistérség tűnik, melyben nagyon fontos a funkcionális kisvárosi térségek és a funkcióhiányos vidékies térségek vizsgálata. E tekintetben szinte az egész európai térségben általánosan elfogadottnak tekinthető az az elvi területpolitikai megállapodás, amely a vidéki térségek Európai Chartájában fogalmazódik meg.

A mai körülmények között, a globális folyamatok tükrében a települések fejlődésének feltétele, hogy hálózati kapcsolatok jöjjenek létre, illetve erősödjenek meg, és a települések között fennálló kapcsolatok és érdekkörök világossá váljanak.

A magyar önkormányzati rendszer felépítése, a demokratikus jogállam működésének garantálása az önkormányzatokat egyenrangú és mellérendelt szereplőként határozta meg. Ezek olyan jogtételek, melyek a közigazgatás jogviszonyában érvényesülnek, de nem célszerű őket azon túl kiterjeszteni. Az elmúlt időszakban nem kapott kellő figyelmet a települések egymáshoz való viszonya, és az állami fejlesztéspolitika sem figyelt a települések, különösképpen a városok – funkció szerinti – rangsorba illesztéséről.

A településrendszer működésében a városoknak, mint központi helyzetű településeknek kitüntetett szerepük van, ezért célszerű lenne a funkcionális városi térség megjelenítése, intézményesítése.

A településhálózat-fejlesztés jelenleg dokumentált koncepció nélküli, kellően össze nem hangolt, egymás hatását sokszor gyengítő egyedi döntések sorozata. A fejlesztések és a közszolgálati feladatellátás településszintű, településközi koordinációja gyenge, az ehhez szükséges iránymutatás hiányos. A területpolitika a felerősödő területi külön-

ségeket térségi szinten kezeli, támogatáspolitikájának meghatározó kedvezményezettjei azonban továbbra is a települések.

Az Európai Unió területi menetrendjében 2007. május 25-én, a területfejlesztésért felelős miniszterek informális találkozásán elfogadott Területi Agenda célja meghatározni azokat a feladatokat és prioritásokat, melyek a Lisszaboni Stratégia végrehajtásához, és a területi kohézió megteremtéséhez szükségesek.

Az Európai Unió fejlődést szolgáló területi prioritásai:

- a policentrikus fejlődés és az innováció megerősítése a városok és régiók hálózatán keresztül,
- új partnerség és területi kormányzás a vidék és a városok kapcsolatában,
- versenyképes és innovációs regionális klaszterek támogatása,
- a transzeurópai hálózatok kiterjesztésének és erősítésének támogatása,
- a transzeurópai kockázat-menedzsment támogatása, beleértve a klímaváltozás hatásait is,
- az ökológiai struktúrák és a kulturális erőforrások, mint a fejlődés hozzáadott értékeinek a megerősítése.

Szintén a területfejlesztésért felelős miniszterek informális találkozásán 2007. május 25-én került elfogadásra a Lipcsei Charta, amely politikai nyilatkozat, és egyben kötelezettségvállalás is.

A továbbiakban fontos kérdés, hogyan tudjuk integrálni a Charta alapelveit és stratégiáit a nemzeti, regionális és helyi fejlesztési politikákba, és hogyan tudunk kapcsolódni az európai policentrikus városhálózaton alapuló kiegyensúlyozott területi fejlődéséhez.

A készülő Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciónak a következő főbb elvárásoknak kell megfelelnie

- Megfelelően kapcsolódjon az európai dokumentumokhoz - Európai Területi Fejlődési Perspektívákhoz (ESDP), a Területi Agendához és a Lipcsei Chartához,
- A hazai területpolitika részeként fogalmazza meg
- a településrendszer megújulásának irányait,
- az európai településhálózatba, ezen belül a Kárpát-medencei településrendszerbe illeszkedés stratégiáját és optimális kereteit

A koncepció megalapozása érdekében elkészült a „Policentrikus városfejlesztési koncepció mega-

lapozása” című kutatási anyag, majd a koncepció megalapozását adó, a jelenlegi helyzetet bemutató „A magyar településhálózat helyzete és távlatai” című szakmai alapozó anyag, melynek célja a magyarországi településhálózat helyzetének és előre látható, jövőbeni fejlődési folyamatainak kritikai értékelése. Emellett több, a témához kapcsolódó kutatási és szakmai anyag készült, ezek között megtalálható a közlekedés szerepének elemzése, a gazdaságpolitika vizsgálata, a határmenti városok helyzetének feltárása valamint az együttműködési és szabályozási vizsgálatok, melyek egyrészt a helyzetfeltáráshoz, a folyamatok megismeréséhez, másrészt a jövőképek felvázolásához nyújtanak kellő információt.

A koncepciót megalapozó szakmai anyagok készítése és az eddigi egyeztetések során egyértelművé vált, hogy folyamatosan szükség

van a szakmai és társadalmi egyeztetésekre, a partnerség elvének minél teljesebb alkalmazására. A koncepciónak a városok mellett a kistelepülések és a falvak esetében is egy valóságos, és előremutató jövőképet kell megfogalmaznia.

Csóka Judit

szakmai főtanácsadó

Területi és Várospolitikai Osztály

Tipold Ferenc

osztályvezető

NFGM

Területfejlesztési és Építésügyi

Szakállamtitkárság

Területi és Várospolitikai Osztály

A magyar településhálózat helyzete

Értékelés

The Hungarian settlement network system – An evaluation

The authors attempt to summarise the results of their analysis and researches on Hungarian settlement system, which has been carried out in the last two years in order to prepare with evidences a potential new national settlement network development document. The paper is aiming at introducing the main statements of the evaluation of the settlement network planning process. In the first chapter the main external trends and processes influencing the Hungarian system are defined, such as economic liberalisation within EU, demographic trends, changing European spatial structures.

Eleven problems of five groups are defined as an evaluation for further planning steps: I. Concentration and realignment in the network; II. Challenges and deficiencies of nodes of the network; III. Blanks and shortages in urban network; IV. Weaknesses of conjunctions and linkages between settlements, which could link them into a single system; V. Weak network management (coordination, systematic harmonisation, clear definition of governmental functions at different levels, etc.).

A tanulmány a tervezett településhálózat-fejlesztési dokumentum megalapozását szolgáló két éves vizsgálat sorozat eredményeit igyekszik összegezni. Cikkünk nem kísérli meg a településhálózat részterületeinek átfogó bemutatását és nem tér ki minden egyes részelemzés ismertetésére sem. Célunk, hogy a településhálózat-tervezés elemzési fázisát lezáró helyzetértékelés téziseit – ahol lehet tényszerű elemzési információkkal alátámasztva – ismer-tessük, kiegészítve a településrendszer fő paraméte-reinek bemutatásával. A településhálózat-fejlesztést megalapozó értékelés öt problémacsoportban foglalja össze a hazai településrendszer leginkább megoldandó tizenegy hálózati problémáját, melyeket egy tudatos, a területfejlesztési politika részét képező hálózati politikának kezelnie kell.

A problémakörök bemutatását ahol lehet igyek-szünk tényszerű információkkal, leggyakrabban elemzési térképekkel alátámasztva bemutatni.

Az ismertetésre kerülő problématerületek köre és tartalma a számos elvégzett elemzés és szakértői

egyeztetés után is bizonyos (tudományos) szem-pontból természetesen szubjektív maradhat. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a vizsgálatok egy olyan tervezési folyamat részét képezik, amelyben a szereplők bevonása, véleményének és szempontjai-nak megjelenítése kezdettől nagy hangsúlyt kapott, mindenek előtt az értékelés szempontjainak kialakí-tásában, a problémák azonosításában. Első körben szakemberek, szakmai szervezetek és a település-szövetségek kerültek bevonásra, strukturális írásbeli megkérdezéssel vagy egyeztetések, szakértői work-shopok keretében.

A tanulmány a szerzők Váti Kht közhasznú fela-datainak részeként végzett vizsgálatain alapul, építve a szakmai egyeztetéseken megfogalmazott véleményekre. Az elérhetőségi és gravitációs számításokra Szalkai Gábor és Tagai Gergely közre-működésével került sor, a népességprognózis elkészítésével pedig Hablicsek László járult hozzá a helyzetértékelés megalapozásához. (Az ábrák for-ráshivatkozásait a továbbiakban külön nem jelöljük)

A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT FEJLŐDÉSÉT MEGHATÁROZÓ KÜLSŐ TRENDEK

Magyarország a rendszerváltás után olyan gyorsuló változásokon ment át, melyek ma alapvetően határozzák meg a településhálózat fejlődési kereteit. Rövid időn belül vált az ország nyitott gazdasággá, és mára a fejlődési lehetőségeket fokozódó mértékben a világgazdasági, illetve összeurópai folyamatok határozzák meg, ezért elengedhetetlen, hogy a településhálózat fejlődését a külső feltételrendszer keretébe ágyazva vizsgáljuk.

A globalizáció felgyorsulása az egész világon igen erőteljesen érezhető, melynek üteme elsősorban az Európai Unió azon új tagállamaiban jelentős, melyek a zárt tervutasításos gazdasági rendszerből rövid időn belül csatlakoztak a nemzetközi kereskedelem akadályait maximálisan lebontó Európai Unióhoz. Ezek az országok az elmúlt évek gyors ütemű fejlődését elsősorban a külföldi működőtőke gyors ütemű beáramlásának, illetve a transznacionális társaságok megjelenésének és terjedésének köszönhetik. A külföldi tőke gyors és nagyarányú térnyerése miatt a nemzetgazdaságok sokkal nagyobb mértékben függenek a világgazdasági folyamatoktól, mint korábban.

A piaccgazdasági körülmények között a települések, régiók is versenyeznek egymással a különböző tényezőkért: arra törekszenek, hogy vonzóvá váljanak a befektetések számára, a lakosság számára, illetve idegenforgalmi célpontként, vagy éppen állami, közösségi funkciók, fejlesztési beruházások számára.

Ahogy a gazdasági, illetve társadalmi folyamatokat egyre inkább globalizált viszonyok határozzák meg, a települések helyzetét is döntően befolyásolja a globális versenyben való helyállásuk. Az Európai Unióban a verseny sokkal élesebben jelenik meg, hiszen a liberális gazdaságpolitika térnyerése túlmutat a nemzetközivé váló tőkeáramlások és kiterjed a munkaerő, valamint a szolgáltatások mind szabadabb áramlására is. Az európai területi folyamatok így különösen nagy hatással vannak a magyar településhálózat fejlődésére. Ez jelentheti egyrészt akár a számunkra meghatározó német gazdasági növekedés, akár az ország közvetlen környezetében zajló folyamatok

hatását. Az európai integráció magában rejt annak lehetőségét is, hogy a több évszázad alatt szerves fejlődés eredményeképp kialakuló településközi kapcsolatok, vonzaskörzetek a határ mentén újjáéledjenek.

A jelenlegi gazdasági világválság hatása a településhálózat fejlődési lehetőségeire elkerülhetetlen, bár annak pontos mechanizmusait ma még nem ismerhetjük. A hitelválság elmélyülése például magában hordja az ingatlanpiac gyengülésének veszélyét, ami kihathat mind az építőipari kibocsátásokra, mind pedig a vándorlásra, így elsősorban a szuburbanizáció folyamatait befolyásolhatja. A hitelválság meghatározó reálgazdasági következménye lehet továbbá az autóipar látható visszaesése, illetve átalakulása, mely azokat a városokat, illetve vonzaskörzetüket sújthatja különösen, amelyek az elmúlt években jelentős gazdasági teljesítményt nyújtottak, azonban növekedésük az autóipari transznacionális társaságok tevékenységén alapult. A húzó iparvárosok instabilitásának veszélyére már a 2007-ben zajlott kutatásunk is felhívta a figyelmet, mely veszély az elmúlt hetekben számos helyen manifesztálódott.

Az Európai Unióban a legelőrehaladottabb a gazdaság belső liberalizációja a világon. A korlátok fokozatosan bomlanak le a termékek, a szolgáltatások és a munkaerő áramlása előtt. Bár Magyarország mindössze néhány éve tagja az Európai Uniónak, a legtöbb területen azok a szabályok vonatkoznak a nemzetközi társadalmi-gazdasági folyamatokra, mint azon országok esetén, melyek már régebben megkezdték a nemzetközi korlátok lebontását. Az európai városok különösen kiélezett versenyben vannak egymással, ugyanakkor a Közösség globális versenyképességének megteremtésében elengedhetetlen együttműködésük. Az európai integráció tehát egyszerre nyújt lehetőséget az együttműködésekre és helyezi élesebb versenyhelyzetbe a vállalatokat, városokat, régiókat. Amennyiben tehát a magyar településhálózat fejlődésének lehetőségeit és korlátait kívánjuk meghatározni, különös fontossággal bír az európai területi folyamatok számbavétele.

Az európai területi folyamatok, vizsgálatára, a területi kihívások azonosítására számos lehetőség adódik. Az ESPON 2006¹ program jelentősen

¹ Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat (European Spatial Planning Observation Network)

hozzájárult az európai területi folyamatok megismeréséhez és mind a tagállamok, mind pedig az Európai Bizottság elkötelezett amellett, hogy az európai kutatóintézetek 2013-ig még több lehetőséget kapjanak az európai tér különböző szempontú vizsgálatára. Az EU területi helyzetképét mutatja be rendszeresen az Európai Bizottság is, a „Jelentés a társadalmi és gazdasági kohézióról” az európai regionális politika irányainak alapjait meghatározó dokumentummá vált. Az EU területfejlesztésért felelős miniszterei mindemellett szükségesnek látták, hogy széleskörű konzultációval egybekötve szintetizálják az elérhető ismereteket és 2007. májusában Lipcsében elfogadták az Európai Unió Területi Helyzete és Távlatai (Territorial State and Perspectives of the EU) című dokumentumot, melynek alapján közösen határozták meg azt a Területi Agendát, melyben rögzítik az európai területpolitika legfontosabb célkitűzéseit. Az Európai Unió területi kihívásait ezen dokumentumok alapján összegezzük.

Az Európai Unió területére egyszerre jellemző a sokszínűség, változatosság, illetve a feszültséget jelentő egyenlőtlenségek megléte. A földrajzi sokszínűségben rejlő lehetőségek ugyanakkor gyakran kihasználatlanok a legtöbb európai régióban, a nemzetközi munkamegosztásban való bekapcsolódásuk, specializációjuk esetleges. A települések, régiók versenyében a városi területek jobb lehetőségekkel rendelkeznek, a város-vidék ellentét fokozódása jellemző. Változó lehetőségekkel rendelkeznek mind az északi, mind a déli területek, de jelentős különbségek jellemzőek az Európai Unióra nyugat-keleti megosztásban is. Az új (volt szocialista) tagállamok bár viszonylagos felzárkózást mutatnak, elmaradásuk a különböző kihívásokra adott válaszlehetőségeiket beszűkítik. A növekvő energiaárak, gazdasági világválság hatásait az új tagállamok nehezebben tudják kezelni, fiskális eszközeik korlátozottak.

Az európai területi egyenlőtlenségek egyik fontos dimenziója a demográfia. A népességnövekedés tekintetében már most jelentős különbségek figyelhetők meg és a különbségek növekedése várható. Különösen abban az esetben jelent ez gondot, amikor a fiatal, képzett munkaerő nem áll rendelkezésre egyes települések, régiók fejlődéséhez. A városi és nagyvárosi térségek alapvetően jobb helyzetben vannak demográfiai kilátá-

saik tekintetében, de éppen ezek a települések vannak élesebb versenyben egymással a képzett munkaerőért. Különösen nehéz helyzetben vannak azon régióvárosok, ahol az ipari termelés problémákkal küzd. Elsősorban ezekben a városi térségekben, valamint a perifériális vidéki térségekben jelent veszélyt az elöregedés, népességszökkenés és elvándorlás. Az elöregedési folyamatok egyes helyeken az „alkonygazdaság” (*silver economy*) alapjain magas életszínvonalal járhat együtt, másutt jelentős feszültségeket okozhat.

Az európai magterületen kívül néhány város jelentős lehetőségekkel rendelkezik az európai városhálózat többközpontúságának erősítéséhez. Ilyen városok elsősorban a fővárosi régiók Dél-Európában és az új tagállamokban, melyek hozzájárulhatnak az európai egyenlőtlenségek csökkentéséhez, országokon belül azonban jelentős egyenlőtlenség-növekedést okozhatnak, ezért különösen fontos szerepük van a metropolisz-térségeken kívüli városoknak akár egy-egy speciális funkció ellátásában, akár általánosan a tágabb vonzáskörzetük szolgáltatásokkal való ellátásában. A városok nemzetközi munkamegosztásban való helytállása nagyban függ attól, hogy mennyire egyedi, a saját adottságaikra épülő profiljuk van. Az egyenlőtlenségek, munkaerőpiaci és társadalmi feszültségek nem csak a városok között, hanem városokon belül is jelentőssé válhatnak.

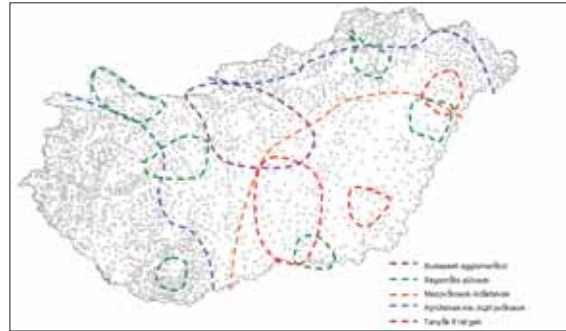
Európa vidéki régiói különösen változatosak, egyedi adottságokkal rendelkeznek, számos vidéki régiójára jellemző azonban, hogy a lehetőségeik alulhasznosítottak, a nagy számban ott élő népesség lehetőségei korlátozottak. A nagyvárosi régiók közvetlen környezetében található vidéki területek számára lehetőséget jelenthet a szuburbanizáció és a nagyvárosi terjeszkedés, de ez jelentős környezeti kockázatokkal jár, illetve jelentős konfliktusokat generálhat a mezőgazdasági és a városi területhasználat között. A nagyvárosi magterületektől távol eső vidéki térségekben jellemző a népességfogyás ezért ezeken a területeken a közszolgáltatások szervezése is nehézségekbe ütközhet. A vidéki térségeket a növekvő energiaárak miatt jobban sújthatja a közlekedési költségek növekedése, ami az elmaradott másodrendű közlekedési hálózatokkal rendelkező keleti országokban okoz jelentősebb problémát.

A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT ALAPVETŐ STRUKTÚRÁJA ÉS PROBLÉMATERÜLETEI

A tanulmány nem kíván részletes bemutatást adni a településrendszer egyes elemeiről, de az értékelés előtt néhány alapvető paramétert érdemes a számok nyelvén rögzítenünk a hazai településállományról.

Magyarországon 2008-ban 3152 saját önkormányzattal rendelkező település volt, ebből 306 város, 100 km²-re jutó 3,4 település európai összehasonításban igen magas településsűrűséget jelent. A legnagyobb településsűrűség Baranya, Zala, Vas megyéket jellemzi, míg az alföldi megyékben jóval alacsonyabb a településsűrűség. A jellegzetes eltérés részben a természeti környezet változatosságával magyarázható (tagoltabb domb-, és hegyvidékek aprófalvai), részben pedig településtörténeti okai vannak (a török hódoltság után kialakult mezővárosi - tanyás településrendszer). A magyar településhálózat népességnagyság szerkezete meglehetősen egyoldalú, mivel a települések több, mint 50%-a 1000 fő alatti (a települések közel 1/3-a törpefalu), ezzel szemben a népességnek csak 8%-a él ilyen településeken.

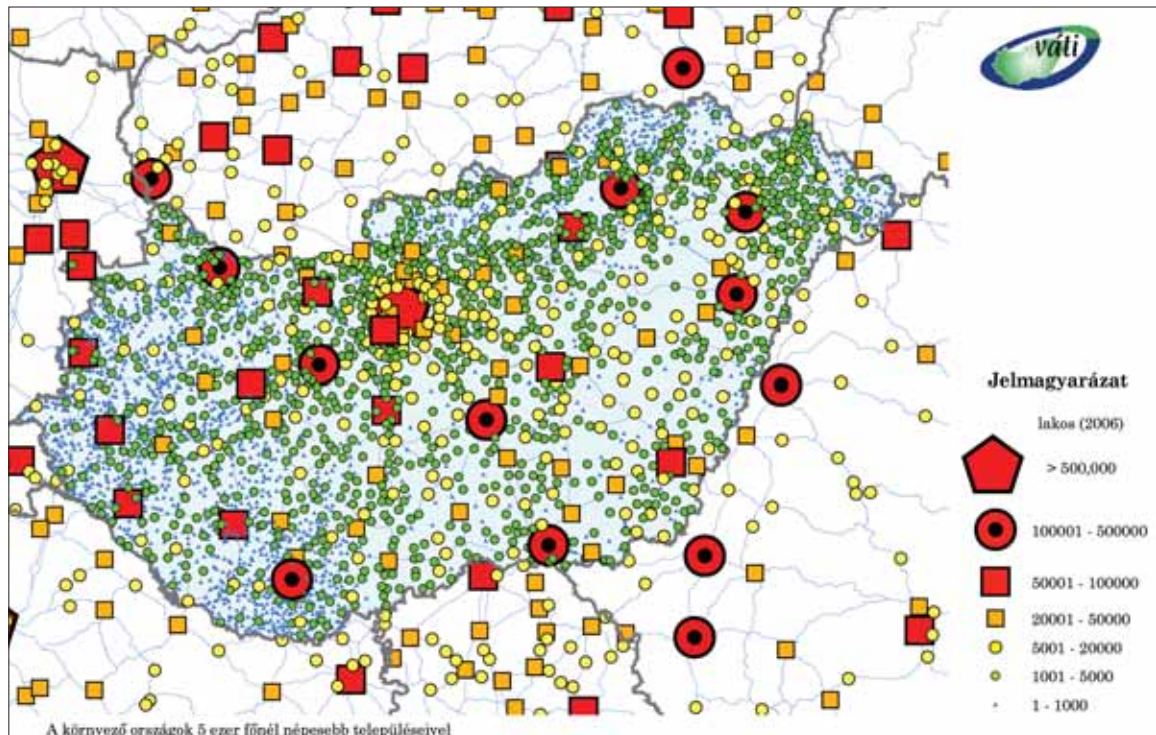
A településhálózat ugyanakkor markáns regionális eltéréseket mutat, melyek főbb típusait a 2. térkép szemlélteti.



2. térkép: A településhálózat jellegzetes térségei

A hazai helyzetet és a befolyásoló folyamatokat feltáró elemzések eredményeire, valamint a széleskörű szakértői tanácskozásokra és egyeztetésekre építve hálózati megközelítésben öt hálózati problémacsoport azonosításával lehet az eredményeket tervezési szempontból összegezni; településhálózat-fejlesztési megközelítésben ezeket tekintjük a megoldandó feladatoknak. Az öt (I-V.) problémacsoporton belül 11+1 feladatot jelentő településhálózati kihívás került azonosításra.

1. térkép: Magyarország (és a környező országok 5000 főnél népesebb) települései népességszám alapján (2007)



I. SŰRŰSÖDÉS ÉS ÁTRENDEZŐDÉSI KONFLIKTUS - Koncentráció és városi terjeszkedés

Népesség- nagyság- kategóriák	Települések		Lakónépesség	
	száma (db)	aránya (%)	száma (fő)	aránya (%)
0-499	1 023	32,6	277 923	2,7
500-999	685	21,9	503 234	5,0
1000-1999	653	20,5	928 189	9,2
2000-4999	505	16,1	1 508 982	14,9
5000-9999	136	4,3	958 162	9,5
10000-49999	122	3,9	2 315 962	22,9
50000-99999	12	0,4	761 651	7,5
100000-	8	0,3	1 157 330	11,4
Budapest	1	0,0	1 705 309	16,9

1. táblázat: A települések és a lakónépesség megoszlása népességekategóriák szerint 2005.

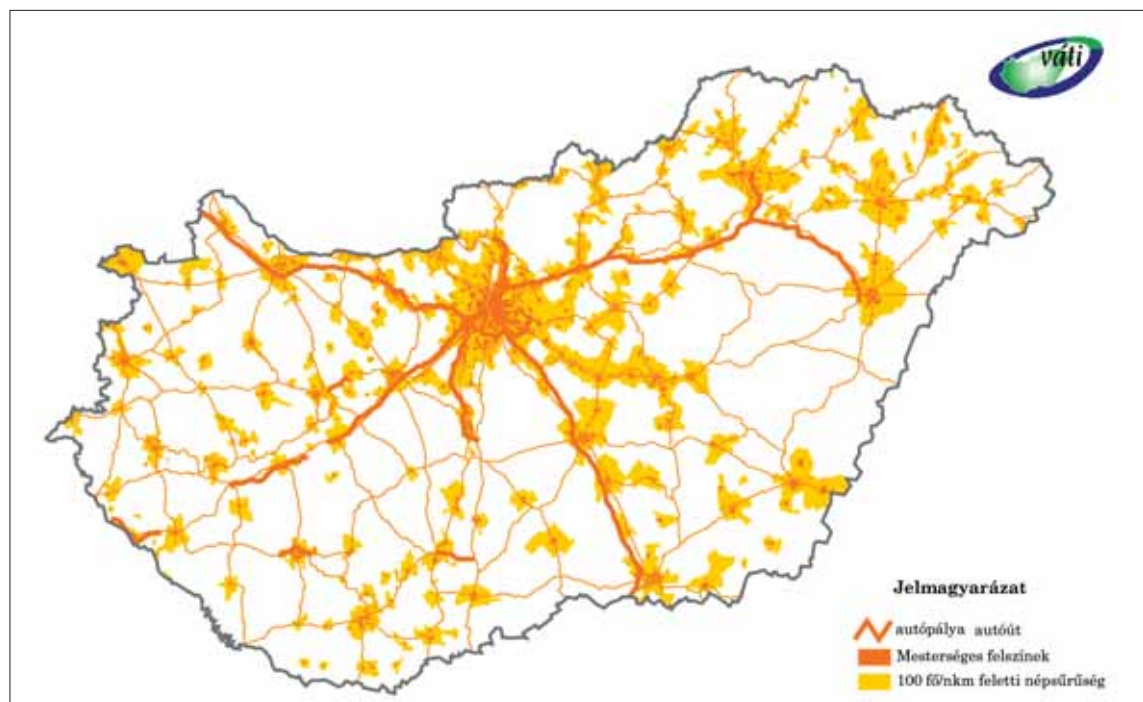
A településhálózat legfontosabb problématerületei:

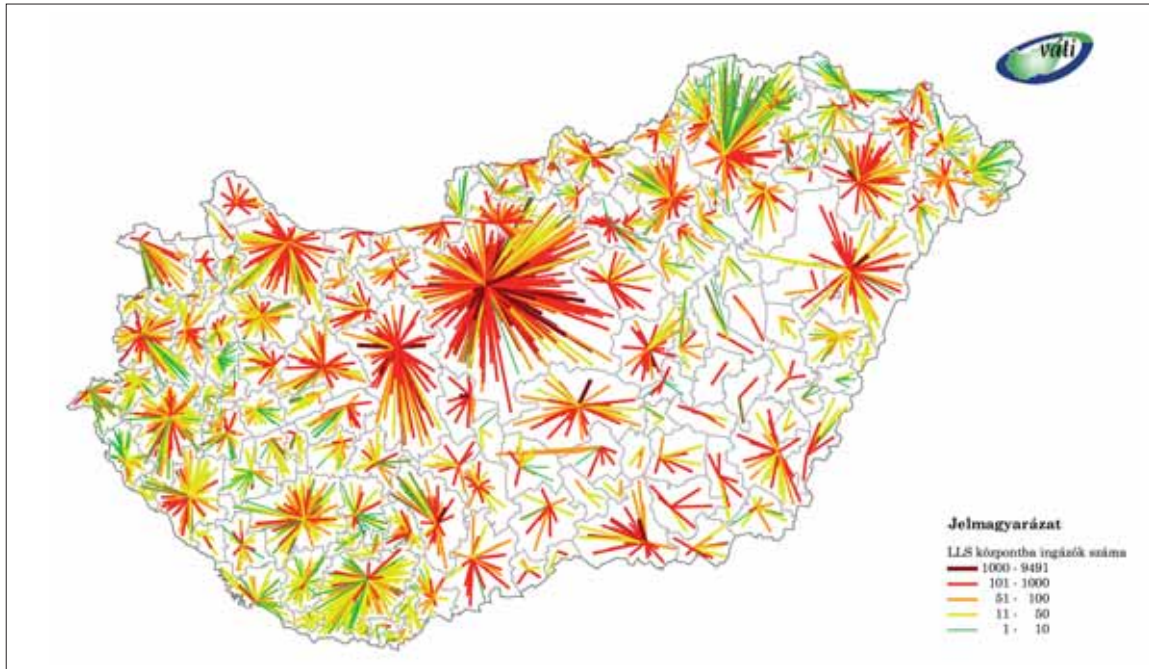
- I. Sűrűsödési és átrendeződési konfliktus:
 - Szuburbanizáció – városi területek kiterjedése, városok kiüresedése és a városkörnyék növekvő
- II. Csomópontok gyengesége:
 - regionális központok szintje gyenge/hiányzik (nagyhálózati csomópont)
 - Budapest nemzetközi szerepköre (európai hálózati csomópont)
 - Megyeszékhelyek funkcióvesztése
 - Húzó iparvárosok instabilitása:
- III. Hiányok/lyukak a hálózatban:
 - Perifériák – lefedetlen terek a városhálózatban: bennük gyenge, funkcióhiányos vidéki kisvárosok, és települések elnéptelenedése
 - Szegregálódó kistérségi rendszerek (vidéki gettók)
- IV. Hálózati kapcsolatok/hálózati kohézió:
 - Kooperáció hiánya: településközi együttműködés gyenge, elaprózott rendszer
 - közlekedési hálózatok elégtelensége:
 - központok és környezetük kapcsolata (főleg tömegközlekedési hiány)
 - nagytérségi elérhetőségi kapcsolatok (tranzverzális kapcsolatok)
 - Város és vidék egysége, funkciómegosztása
 - Határon átnyúló kapcsolatok
- V. A hálózatmenedzsment (irányítás)

Európai összevetésben Magyarország nem tartozik a magasan urbanizált, nagy népsűrűségű területek közé, inkább a rurális területek dominálják az országot. Ugyanakkor a felerősödő koncentrációs folyamatok nyomán a nagyobb városi központok környezetében mégis megjelenik a sűrűsödés feszültsége.

A településhálózat sűrűsödési tereit – a nagyvárosok és szuburbanizációs folyamatok révén – a radikálisan átalakuló tágabb környezetük jelenti. Itt a nagy struktúrák koncentrációs folyamatait kisebb léptékben szétterülés, dekoncentráció kísér: a népesség, szolgáltatások, ipar, stb. kitelepülésével a nagyvárosok hatásteret egyre inkább kiterjed adminisztratív határainon kívülre és ez a folyamat a tágabb környezet radikális átalakulásához vezet, miközben a városmagban funkcióvesztés következik be, és ez bizonyos feszültségeket, belső városi válságterületeket eredményez. A koncentráció a nagyobb várost és környező szuburbanizálódó illetve agglomerálódó településeket együttesen érinti, ezeket sajátos

3. térkép: Urbanizációs központok





4. térkép: A helyi munkaerőpiaci vonzaskörzetek ingázási intenzitása (2001)

spontán kapcsolataik révén (pl. áramlások, mozgások, funkcióátrendeződés, stb.) egységes problémarendszerbe kapcsolja.

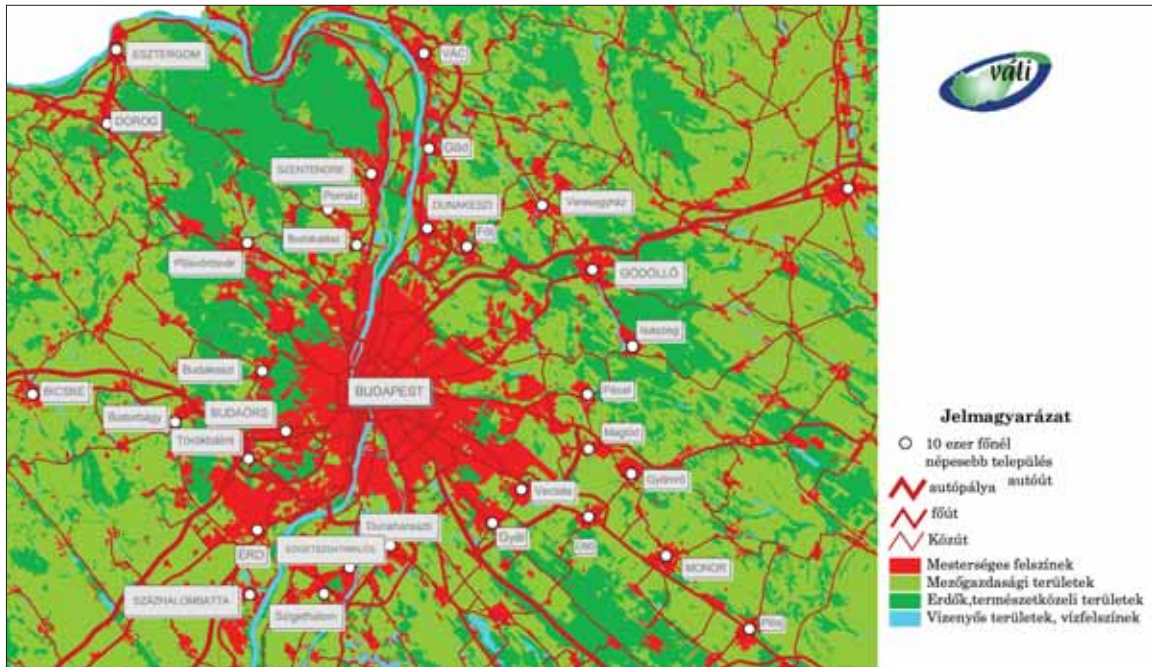
Mindezt az ingázási, közlekedési, szervezeti intézményi kapcsolatok hihetetlen sűrűsödése kíséri, amely számos környezeti feszültséget eredményez, de hasonlóképpen társadalmi és gazdasági-pénzügyi konfliktusokat is (pl. szegregáció, önkormányzatok bevételei közti feszültségek) hordoz, a jelentős utazási kényszer pedig súlyos hatékonyság-vesztéséget eredményez.

A 100 fő/km² feletti népsűrűségű területeket a mesterséges felszínborítással együtt ábrázoló térképre tekintve megfigyelhetők az ország urbanizációs központjai, ahol a városias beépítettség és életforma a jellemző. A főváros és agglomerációs zónája egyértelműen kiemelkedik környezetéből, mint az ország legnagyobb összefüggő urbanizált területe, ezen kívül a regionális központok és a megyeszékhelyek (előbbieket esetében megfigyelhető a mesterséges felszín megindult szuburbanizáció okozta nagyobb kiterjedése) környezetében figyelhető meg nagyobb mértékben urbánus terek kirajzolódása. Szembetűnő az urbanizált terek erősebb koncentrációja a főbb közlekedési útvonalak, autópályák (M3, M5, M1, M7, M6) mentén is.

A településhálózat koncentrációs tereit jól meg lehet ragadni az ingázási intenzitások térbeli mintázatának vizsgálatával. A 4. térkép a szerzők részvételével 2005 és 2007 között megvalósított nemzetközi REPUS kutatás (Regionális policentrikus városi rendszerek stratégiája) eredményeiként meghatározott munkaerőpiaci vonzaskörzeti egységek (Local Labour System-ek) belső ingázási intenzitását jelzik.

1. Szuburbanizáció, városi területek kiterjedése, városmagok kiürülése

Napjainkban egyre erőteljesebben zajló folyamat a szuburbanizáció, mely alapvetően rendezi át a településközi viszonyokat, elsősorban a nagyvárosok körül, de esetenként a középvárosok környékén is. Legerőteljesebben a lakosság kiáramlásában érvényesülnek a szuburbanizációs folyamatok, azonban számos esetben gazdasági, sőt intézményi funkciók is az elővárosi gyűrűben telepednek le. A szuburbanizáció során a (nagy)városok adminisztratív határait meghaladva terjeszkednek a környező rurális vagy éppen természeti jegyeket hordozó területek irányába, ezáltal a központ körüli vidékies térségek egyre növekvő mértékben válnak városiasabbá, ezáltal növekszik a mesterséges felszínborítás és csökken a rendelkezésre álló zöldterület.



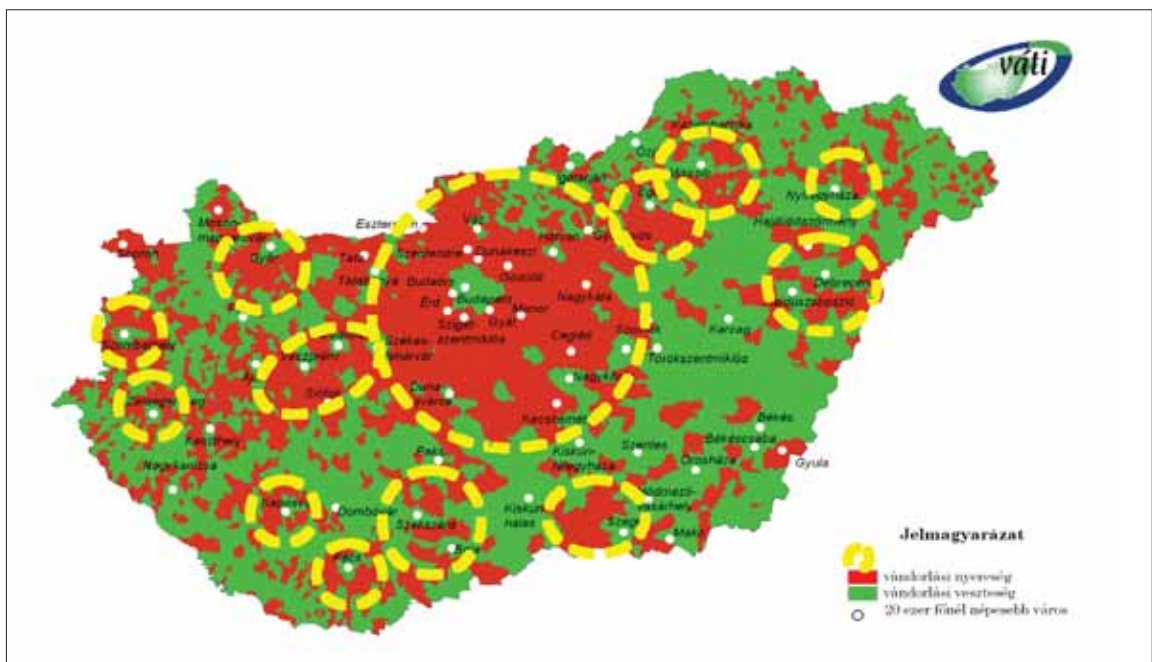
5. térkép: Területhasználat Budapest térségében

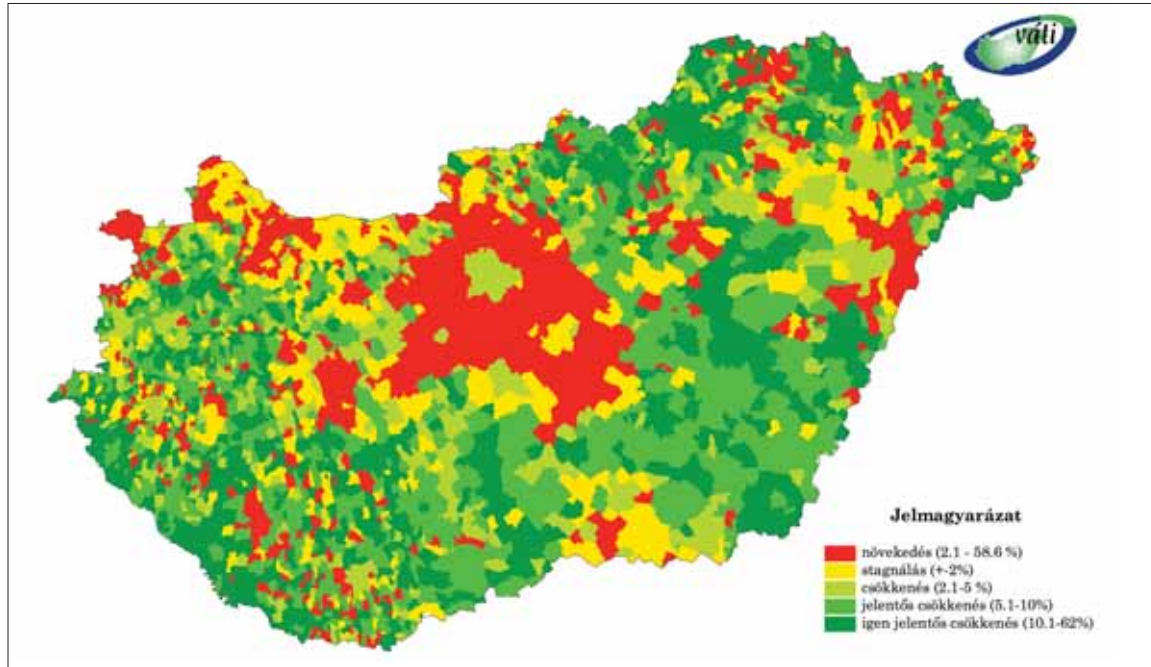
Mіндеz jelentős területhasználati konfliktusokhoz vezethet, és a városok körüli ökológiai, zöld gyűrű eltűnésének veszélyét hordja magában.

A szuburbanizáció folyamata a legerősebben a Budapesti agglomerációban jelentkezik, (ld. 5. tér-

kép), azonban már az ország számos vidéki városa körül is markánsan érvényesül a folyamat olyan kisebb megyeszékhelyek környezetében is, mint például Kaposvár, Szombathely, vagy Zalaegerszeg (ld. 6. térkép).

6. térkép: Vándorlási, szuburbanizációs folyamatok Magyarországon 1995-2006.





7. térkép: A népességszám becült változása 2007-2021 között

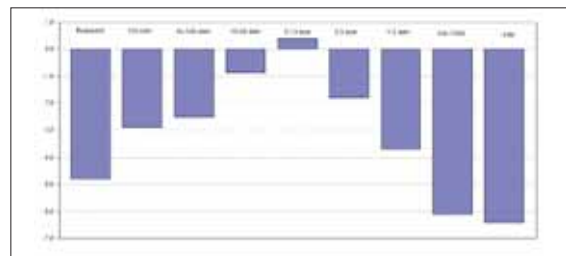
A városi tér kiterjedésén túl a térszerkezeti változások is számos problémát vetnek fel. A lakosság városközpontból való kiköltözése nyomán a belvárosi lakóingatlanok kínálata nő, árak csökken, ami szegregációs folyamatokat indíthat el a városon belül. Amennyiben a lakossági szuburbanizáció mellett a gazdasági-kereskedelmi funkciók is a városkörnyékre települnek, úgy a városmagok funkcióhiányossá válhatnak. A térszerkezeti változásokat, illetve a városi tér növekedését a közlekedési kapcsolatok fenntartható fejlesztése lassan követi, ami a környezeti terhelés további növekedését jelenti.

A szuburbanizációból adódó problémák Magyarországon a rendszerváltozás óta felgyorsulva, mára már esetenként robbanásszerűen jelentkeznek, azonban az erre adandó válaszaink kialakulatlanok (területi tervezés, településközi együttműködés, szabályozás, adópolitika, köz-művek árképzése, távmunka, agglomerációs kormányzás (*governance*), közlekedésfejlesztés, stb.), illetve ami eddig megjelent, az is jelentős késéssel és csekély hatékonysággal próbálta kezelni a kihívásokat. A városi terek növekedése koordinálatlan, rendezetlen, melynek egyik oka abban van, hogy a problémák településhatárokon jelentősen átválnak és az együttműködés a szereplők között

csekély, sokszor formális, a tervek nem kezelik rendszerben azokat a problémákat, amelyek átfogóan, egymással összefüggésben merülnek fel a városi agglomerációkban.

A nagyobb városok körüli szuburbanizáció, és a városi szétterülés (*urban sprawl*) jelenleg még nem a legsúlyosabb hálózati kérdés, azonban folyamatainak felgyorsulása alapján (ld. 7. sz. térkép) az prognosztizálható, hogy az egyik legkomolyabb településhálózati problémakör lesz a közeljövőben. Ugyanakkor a településhálózati sűrűsödés a megfelelő közösségi infrastruktúra hiánya, a környezeti-természeti értékek határozott védelme és fejlesztése nélkül, az önkormányzatok agglomerációs koordinációjának szinte teljes hiánya mellett ma is komoly problémát jelent

1. ábra: Becsült népességváltozás településkategóriák szerint 2007-2021
Habitsek L. számításai alapján VÁTI (2007)



II. CSOMÓPONTOK KIHÍVÁSAI – Központok

A csomópontokat jelentő meghatározó szerepű városi központok a hálózatot szervező és összefogó kulcselemek, amelyek jelentősen befolyásolják a hálózat egészét. A csomópontok különböző hierarchiaszinten érvényesülnek: Globális, európai hatású csomópontok mellett a regionális és határon is átnyúló regionális központok, jelentősebb térszervező erejű térségi központok (leginkább megyei jogú városok), valamint helyi szintű város-vidék rendszerek szintjei azonosíthatóak.

2. Budapest nemzetközi szerepköre - európai hálózati csomópont

Budapest az országban egyértelmű dominanciával bír, országos (fővárosi) szerepkörét betöltve. Ugyanakkor az egyetlen metropolisz térség, mely képes lehet a nagyobb európai területi folyamatokba, hálózatokba hatékonyan bekapcsolódni, s mint ilyen az ország egészének versenyképességében meghatározó a szerepe. Az európai metropoliszok versenyében Budapest még hátrányban van, az EU régi tagállamai fővárosaihoz képest elmaradva és jelentős versenyben az újonnan csatlakozott tagállamok fővárosi régióival a közép-európai térségben betöltött szerepért.

Az európai magterületen kívüli metropolisz térségek megerősödése az Európai Unió policentrikus területi fejlődése szempontjából is kiemelkedően fontos, azonban nem egyértelmű, hogy Budapest, illetve Prága, Varsó ebben a fejlődésben milyen szerepet tölthet be.

8. térkép: Budapest és a környező országok nagyvárosainak elvi-gazdasági vonzaskörzetei



Budapest nemzetközi csomóponti szerepének megerősítése kulcsfontosságú lehet az ország szempontjából. Ugyanakkor a policentrikusság jegyében országos funkciói és határon átnyúló regionális funkcióinak országon belüli megosztására, decentralizálására kell törekedni.

Budapest nemzetközi térben betöltött lehetséges szerepét gravitációs modellszámítások alapján becsülhetjük. Amennyiben a környező országok jelentősebb városait vonjuk be a vizsgálati körbe, valamint gazdasági erejüket (GDP abszolút nagysága) tekintjük kiindulópontnak, nyilvánvalóvá válik, hogy Budapest vonzaskörzete túlnyúlik az ország-határokon, de nem határtalan. Meg kell jegyezni, hogy a modellszámítás földrajzi távolságon alapul és nem veszi figyelembe a gazdasági folyamatokat alakító elérhetőségi viszonyokat, valamint az ország-határok különböző státusát, de mindenképp közelítő képet ad és néhány jellegzetességre felhívja a figyelmet. Az egyik legfontosabb megállapítás, hogy Bécs vonzaskörzete igen kiterjedt, így Budapest vonzaskörzete a Nyugat-Dunántúlra már az osztrák főváros dominanciája miatt nem terjed ki. A határon átnyúló hatások Közép- és Kelet-Szlovákia területén, Kárpátalján, Erdély nyugati vidékein, a Vajdaságban és Horvátország északkeleti területein érvényesülnek. Fontos megjegyezni, hogy az EU külső határok torzíthatják a becsült vonzaskörzetet, így a főváros határon túli vonzaskörzete Szlovákia és Románia irányába kiterjedtebb, míg Ukrajna, Szerbia és Horvátország esetében szűkebb, a határok átjárhatósága miatt.

3. A regionális központok szintje gyenge

A hazai településhálózat egyik legfontosabb gyengesége, hogy hiányoznak a regionális szintű csomópontok, melyek tágabb térségüket szerveznék és dinamizálnák, azt magasabb szintű szolgáltatásokkal ellátnák, a középvárosokat a nagy-térségi-nemzetközi rendszerekre felfűznék. A nagyvárosi kategória hiátusát mutatja, hogy csak nyolc városunk van, amelynek népessége 100 000 fő fölött van. Az ország népességének tizede él az ilyen népességekategóriájú városokban, a népesség közel ötöde pedig a 10 000-50 000 fős kis- és középvárosaink lakója. A népesség 17%-ának a fővárosban való koncentrációja egy ekkora méretű ország esetében még reális és elfogadható, azonban a következő szint (a 300-700 ezres városoké)

teljesen hiányzik, amit jelez, hogy a GDP közel 40%-a, a K+F ráfordítások kétharmada, a külföldi jegyzett tőke több mint fele koncentrálódik Budapesten. A számok még nagyobbak, ha nem a fővárost, hanem egyre bővülő agglomerációs terét vetjük össze az ország többi funkcionális várostérségével. Az állampolgárok számára a specializáltabb szolgáltatások (pl. kulturális kínálat, üzleti kapcsolatok, kereskedelem) csak a fővárosban érhetőek el, és a leginkább kvalifikált munkaerő szinte csak a fővárosban tud elhelyezkedni, ami továbbra is folyamatos „agyelszívást” eredményez Budapest irányába. A fővárost követő legnagyobb város, Debrecen népessége is csupán tizede Budapestnek, ha nemcsak a várost, hanem teljes munkaerő-piaci alapú vonzáskörzeteiket vetjük össze.

A legnagyobb vidéki városok – Debrecen, Pécs, Szeged, Miskolc, és egyre inkább Győr is – bizonyos regionális szerepkört töltenek be a felsőoktatás tekintetében, azonban az ott képzett diplomások jelentős részét már nem tudják helyben foglalkoztatni. Ez a négy város korábban és jelenleg is a szakpolitikai célok szintjén megerősítendő, a főváros túlsúlyát kiegyensúlyozó regionális központként került kijelölésre. Az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióban kiemelt felsőfokú központként, az új 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban (és azzal összhangban az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban) Veszprém – Székesfehérvár városspárral (az NSRK-ban ezt még Budapest egészíti ki) együtt elsősorban gazdasági és innovációs húzószerepre kijelölő ún. fejlesztési pólus „státuszt” kaptak, ami elsődlegesen a 2007-2013-as EU programozási időszak fejlesztéseinek révén valósulhatna meg.

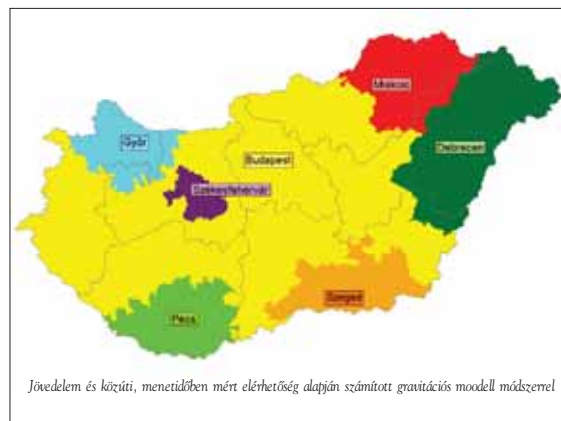
A potenciális regionális központoknak az OTK hosszabb távon az innovációs funkciókon túl komplexebb regionális szerepkörök elérését is kijelöli (fokozott irányítási szerepkörök a decentralizáció jegyében, nemzetközi jelentőségű egyéb városi funkciók, stb.). A regionális csomóponti funkció szempontjából azonban fontos tény, hogy e városok nem csupán kicsik és gyengék ebben a léptékben, de földrajzi helyzetük sem kedvező, hiszen jellemzően az ország peremén találhatóak. A határhoz közeli fekvés ugyanakkor lehetőséget teremthet, hogy a határok megnyílásával, a határon túlmutatató vonzáskörzet kialakításával, nemzetközi

jelentőségűvé váljanak azonban ebben a törekvésben a határ túloldalán található közeli, lényegesen nagyobb funkciójú városok egyben erős versenytársat is jelentenek. Debrecen estében Nagyvárad, Miskolc esetében Kassa, Győr esetében pedig Pozsony és Bécs elszívó ereje és kétségkívül nagyobb súlya érvényesülhet, miközben Szeged és Pécs esetében a határon átnyúló szerepkört a schengeni határok fogják jelentős mértékben korlátozni. E városspárok sikeres, funkciómegosztásra irányuló szoros jövőbeli együttműködése azonban nemzetközi léptékű szerepük lehetőségét hordozza.

Kétségtelen tehát, hogy hatékony és harmonikus településhálózat és az ezen alapuló területi fejlődés feltétele, hogy a középvárosok és a főváros szintje közötti regionális csomópontok megjelenjenek a rendszerben, ennek lehetőségei azonban több kérdést s felvetnek. Az egyik, hogy hány ilyen központot lehet és érdemes valóban megjelölni, a másik pedig az, hogy mennyiben lehet az ország területén lévő nagyobb vidéki városokra építeni, és mennyire lehet tágabb Kárpát-medencei kontextusban a valódi regionális központokra (Pozsony, Nagyvárad, Temesvár, Arad, Kassa, stb.) alapozni ezt a policentrikus rendszert.

Az hogy a regionális központok nem elég erősek ahhoz, hogy a főváros dominanciáját ellensúlyozzák, látható akkor is, ha a gazdasági súlyon (jövedelem) és elérhetőségi viszonyokon alapuló gravitációs számításokat vizsgálunk. Különösen a Délnyugat-Dunántúlon szembevetendő, hogy a három regionális pólussal szemben a főváros elméleti vonzáskörzete egészen az osztrák-szlovén-horvát határig nyúlik.

9. térkép: A hazai nagyvárosok jövedelmi vonzáskörzetei, 2007.



Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy az egyes településekről melyik a leggyorsabban elérhető regionális központ (legnagyobb város), az érvényes régióhatároktól esetenként jelentősen eltérő eredményt kapunk. A legjelentősebb eltérést Zala megye mutatja, mely a Nyugat-Dunántúl központjából, Győrből nehezebben érhető el, mint az M7-esen Székesfehérvárról. Másrészt Nógrádra jellemző, hogy a saját régiójának központja nehezebben érhető el, mint a főváros.



10. térkép: A leggyorsabban elérhető hazai nagyváros, 2007.

4. Megyeszékhelyek gyengülésének veszélye

A magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót töltenek be a megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok, mint hagyományos mezo-térsegi központok. Alapvázat jelenthetik a policentrikus területi fejlődésnek, meghatározó szerepük van térségi szinten a területi fejlődésben. Ezeknek a hagyományosan erős csomópontoknak a térszervező funkciója már eddig is meggyengült (pl. korábban a megyei jogú városok és a megye irányításának szétválásával) és veszélybe kerülhet, amennyiben az állami ellátás központi funkcióit regionális központokba történő koncentráció keretében elvonják innen, esetleg a közlekedési hálózatok modernizációja miatt a hasonló központokhoz képest periférikus helyzetűvé válnak.

További problémát jelenthet ezen városoknak és vonzáskörzetüknek a fejlődése szempontjából, hogy amennyiben a regionalizációs folyamatok felerősödnek és a regionális pólusok fejlesztése nagyvárosainkat kiemeli a megyeközponti szerepköréből, úgy a többi megyei jogú város pozíciójából veszíthet, ha a jelentős részben állami

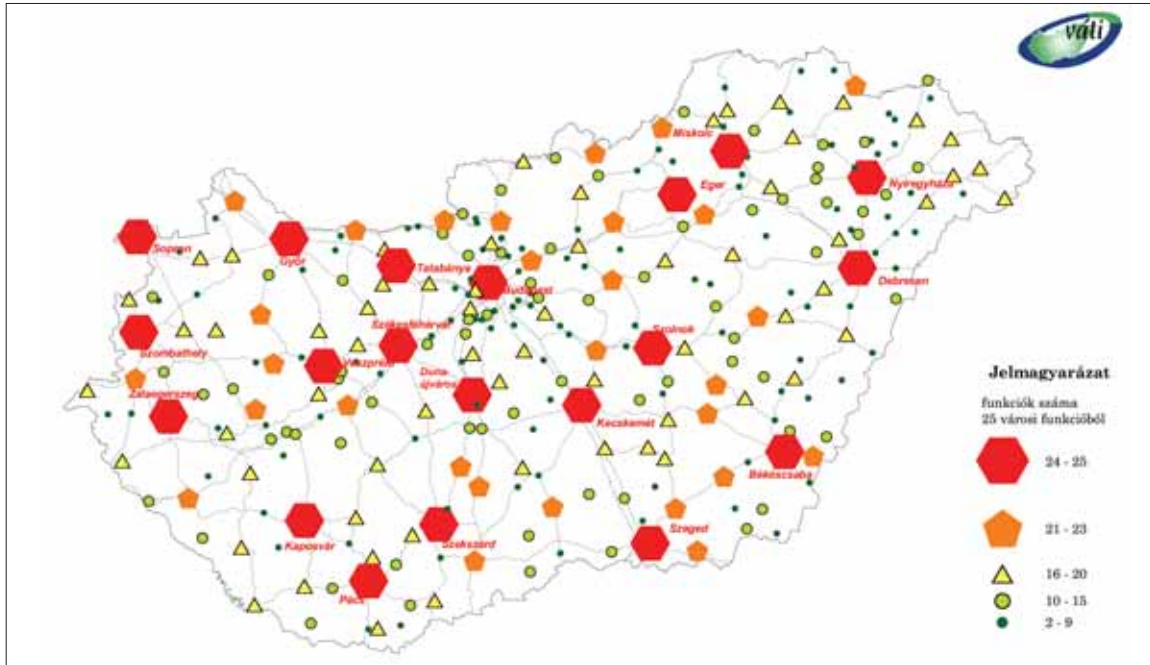
hivatalok által foglalkoztatott magasan képzett munkaerőt a regionális központok ezekből a csomópontokból elszívják.

5. Húzó iparvárosok instabilitása

Már a 2007. évi vizsgálatok is rámutattak arra a problémára, ami jelenleg, a gazdasági világválság kapcsán igen sürgetővé válhat. A jelenleg a gazdasági fejlődés motorjainak számító egyes közép- és nagyvárosok, esetenként kisvárosok (Pl. Rétság, Tab) látszólag jelentős növekedést mutatnak. Ezek a városok döntően a multinacionális, ipari termelést folytató gazdaságra épülnek, néhány vállalat nagy volumenű beruházásai révén. Számos közülük a szocialista tervgazdaságban megerősödött ipari funkcióit újította meg (Pl. Tatabánya, Komárom), amennyiben a külföldi tőke számára kedvező üzleti feltételek lehetővé tették, hogy az ipari tevékenység más szerkezetben ugyan, de tovább is jelentős maradjon. Amennyiben a fejlődés alapja túlzottan egyoldalú és diverzifikálatlan, úgy ezeknek a városoknak a fejlődése fenntarthatatlan lehet és ahogyan a szocialista iparvárosok, úgy ezek is későbbi válságterületekké válhatnak, ami egyúttal nem kevés településhálózati kockázatot jelent. Különösen nagy az instabilitás veszélye azoknál a kisebb városoknál, ahol egy-egy üzemre épül a város és vonzáskörzetének fejlődése, illetve az alacsony hozzáadott értéket termelő ipari ágazatokban, melyek beágyazottsága a helyi gazdaságba alacsony fokú. A gazdasági válság erősödő veszélyével napjainkban e városok instabilitása súlyosbodik.

Városi központok alacsonyabb szinteken

Nem önálló problématerületet jelentenek ugyan, de mind a csomópontok hiányosságai, mind a következő problémakört jelentő hálózati hiányok, perifériák szempontjából indokolt röviden áttekinteni a hierarchiaszintben alacsonyabb városi funkciók jelenlétét. Hazánkban a városossá nyilvánítás gyakorlata ellentmondásokkal terhelt, így a központok megragadásának ugyan lehetősége a városi jogállás, azonban a térségközponti funkció nem feltétlenül érhető tetten a városossá nyilvánított településeken. A városossá nyilvánítás folyamatának (már 1985-től felgyorsuló) üteme a rendszerváltást követően sem mérséklődött. Az ország 3152 településéből 2008 végén 306 városi jogállású, a szó



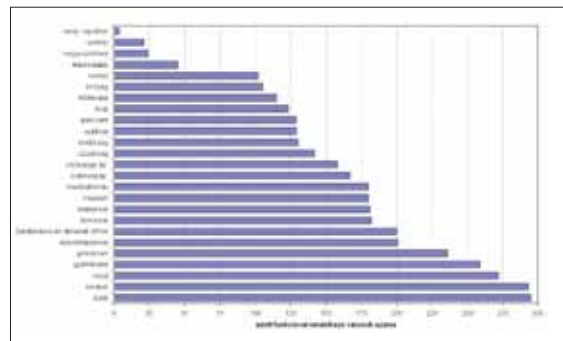
11. térkép: Városok funkcionális hálózata 2005-2006

szoros értelemben vett városi hiányos térségről tehát nem beszélhetünk. A városlakók aránya az 1990. évi 61,9%-ról 65%-ra nőtt. Ugyanakkor nagyságukat, és így funkciójukat tekintve sem képesek térszervező feladatok ellátni, és infrastrukturális mutatóik is elmaradnak a városi életmód esetében elvárhatótól. Összesen 61 város népessége nem éri el az 5000 főt, ezek 90%-a a rendszerváltás óta kapott városi rangot. Az új városok másik nagy csoportját képező (minden ötödik) település népesebb 10 ezer főnél, ezek szinte kivétel nélkül a főváros agglomerációjában találhatóak.

A városias térségekben a városias életforma elterjedésével és ehhez kapcsolódóan a népesség növekedésével olyan települések válnak várossá, melyek a nagyváros árnyékában központi funkciót önmagukban nem látnak el, ugyanakkor számos település ezekben az urbanizált térségekben a városi életforma megléte mellett sem városi jogállású. A rurális terekben ugyanakkor sokszor olyan községek válnak várossá, melyek nem képesek a környezetüket a funkciók széles spektrumával ellátni.

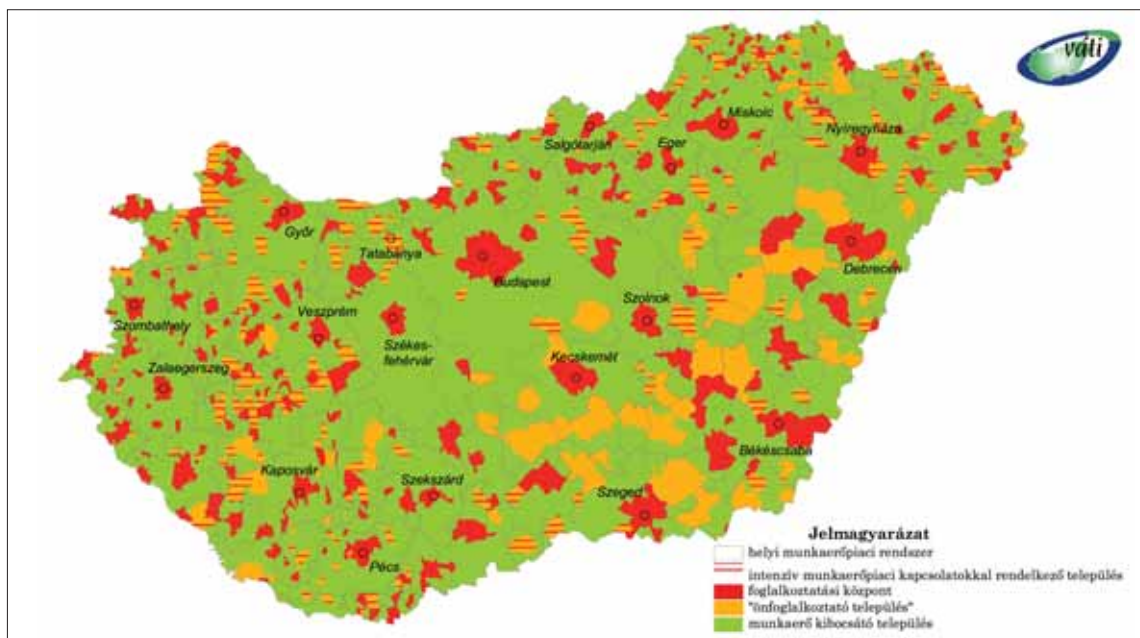
A városi funkciók vizsgálatánál látható, hogy számos városi rangú település mindössze néhány olyan funkciót tud felmutatni, melyet a központi szerepkörből adódóan fontos lenne térsége számára biztosítani. Jellemző ez egyrészt a városias

budapesti agglomerációban, ahol a városias életforma elterjedt, de a központi funkciókat a legnagyobb foglalkoztató fővárosban, vagy esetleg szomszédos alközpontban veheti igénybe a lakosság. Számos olyan kisváros van ugyanakkor, amelyik a vidékies térségekben korlátozottan képes szolgáltatásokat nyújtani vonzáskörzetének. Mindemellett nagyobb városok, így Salgótarján nem éri el a hasonló csoportban lévő városok, megyeszékhelyek által többé-kevésbé elért funkciósámat.



2. ábra: Egyes központi funkciók jelenléte a városokban 2005-2006.

A valós központok azonosításához fontos információt jelent a munkaerőpiaci mozgások azonosítása, melynek elemzése a már említett nemzetközi



12. térkép: Települések szerepe a térségi foglalkoztatásban, 2001.

REPUS kutatás keretében került sor. Az ingázási egyenleg és intenzitás alapján jól azonosíthatók a valódi foglalkoztatási központok, illetve a munkaerő kibocsátó települések (köztük igen nagy számban városok). Sajátos önfoglalkoztató települések találhatók az Alföldön, ahol a mezővárosok nagy méretüknél fogva magukat foglalkoztatják. Emellett a semleges ingázási egyenleg jellemzően nagy volumenű el- és bejárás mellett érvényesül a Dunántúlon, különösen annak északi részén.

Míndezek alapján látható, hogy ahhoz, hogy a különböző funkciókhoz, a különböző szolgáltatásokhoz tartozó gazdaságossági feltételek által meghatározott vonzáskörzetek egységes, összetett meghatározásához a városi rangú települések központként való meghatározása korlátozott.

III. HIÁNYOK, LYUKAK A HÁLÓZATBAN - Perifériák

A fentiekből látható, hogy az ország jól lefedett városokkal, azonban azok funkcionálisan nem feltétlenül képesek központként működni. A térség szervezésre alkalmas hálózat elengedhetetlen feltétele ugyanakkor a központi

funkciókat alacsonyabb, kisvárosi szinten is hatékonyan ellátni képes központok viszonylag egyenletesen elérhető jelenléte.

6. Perifériák – lefedetlen terek a városhálózatban: bennük gyenge, funkcióhiányos vidéki kisvárosok, és települések elnéptelenedése

A XXI. században minden állampolgár számára alapvető, hogy az (érdemi) városok által kínált szolgáltatások, lehetőségek (pl. megfelelő minőségű munkahely, kulturális kiskereskedelmi lehetőségek, közszolgáltatások) lakóhelyükről reális körülmények között elérhetőek legyenek. A jogállásuk szerint városi rangú települések ma már bőségesen lefedik az ország területét. A városok jelentős része azonban a várossá nyilvánítási gyakorlat „felhígulásával” csak „látszat” város. Így számos olyan térség található, ahol a valódi központ szerepét betöltő kisváros nem, vagy csak részlegesen képes feladatát betölteni, illetve az ilyen központok nem érhetőek el. Ebből következően az ország még mindig jelentős részében a települések, illetve azok lakossága nem fér hozzá könnyen és hatékonyan magasabb szintű szolgáltatásokhoz, ami negatívan befolyásolja az ezen településen élők életminőségét. E térségek népességmegtartó ereje csökken, negatív irányú társadalmi szelekciós folyamatok indulnak el

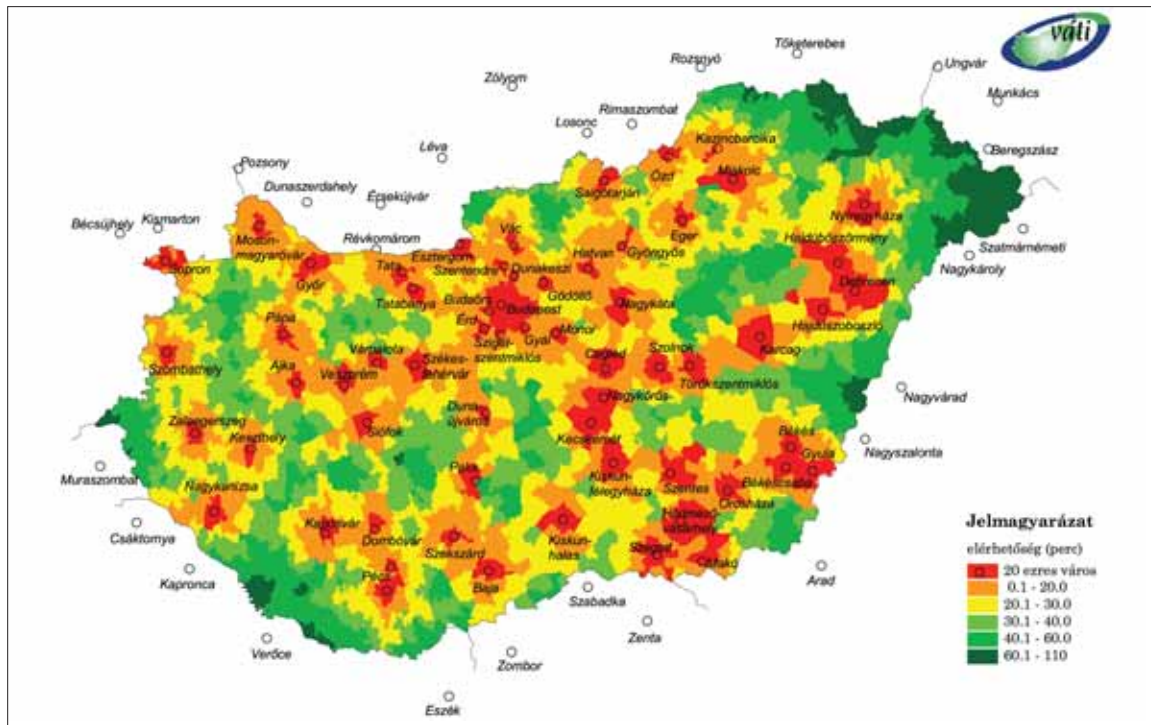
(pl. demográfiai erózió) bennük. Az elnéptelenedés elsősorban nem általában a kistelepüléseket érinti, hanem kifejezetten a funkcionálisan városhiányos térségekben jelentkezik. A kisvárosok funkcióhiánya fokozottabban jelenik meg ugyan a periférikus térségek esetében, a probléma azonban általános: a fejlettebb térségek kisvárosai ugyanúgy gyengék és nem tudnak hatékony térségszervező központtá válni. A periférikus térségek esetében ugyanakkor a mikrotérségi csomópontoknak is fontos szerep jut, mivel ezek sokszor olyan funkciókat foglalnak magukba, amelyek máshol a nagyobb községek feladatai (pl. iskolafenntartás, szociális intézmény fenntartása stb.).

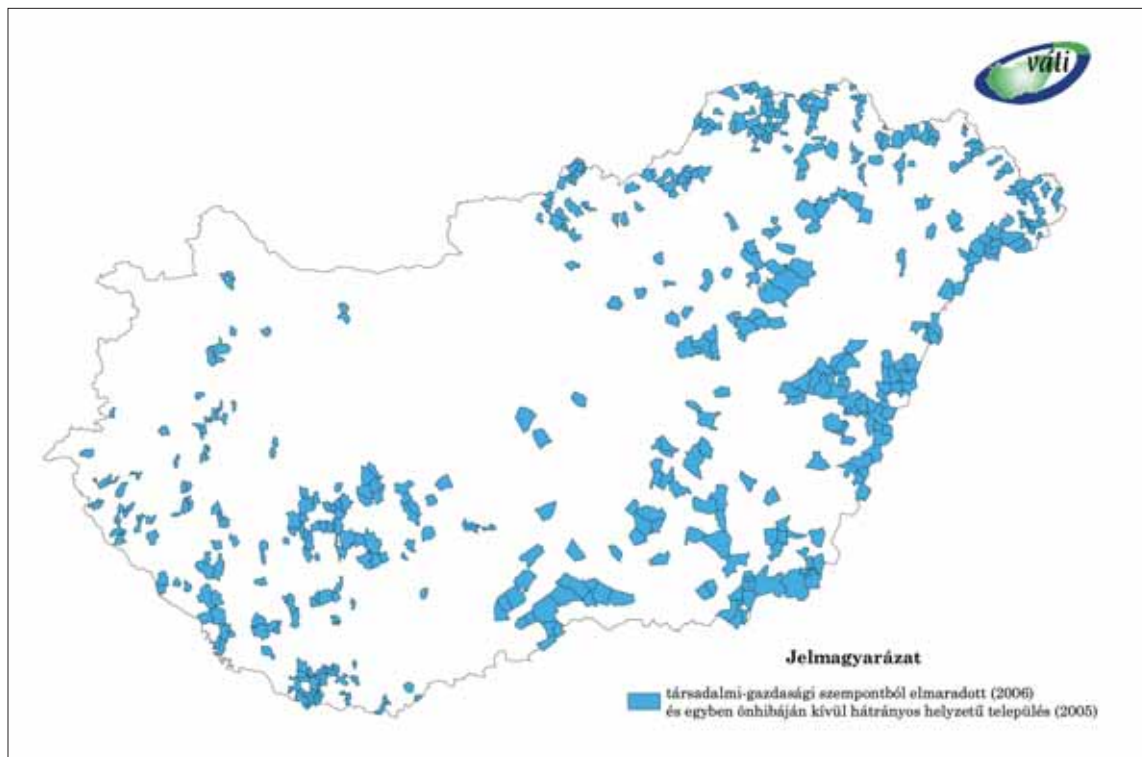
Napjainkra több elemzés rávilágít a településméret enyhén csökkenő szerepére az aprófalvak differenciálódásában. Ennek helyére a rendszerváltozás után egyre nyomatékosabb súllyal a regionális elhelyezkedés lép. A falvak között a legrosszabb helyzetben lévők azok a települések, melyek mély válsággal sújtott perifériákon helyezkednek el. Itt egyrészt az elvándorlás jelent veszélyt, ugyanakkor sok esetben a városból kiszoruló alacsony státusú rétegek befogadói, viszonylag magas természetes szaporodás jellemzi

őket és elsősorban a magas mértékű etnikai szegregáció jelenti a problémát.

Az aprófalvak ma már elsősorban lakóhelyek, ahol viszonylag kevesen találnak helyben megélhetést nyújtó kereső munkát mezőgazdaságban, iparban, köz- és személyi szolgáltatásban. Erre a települési körre is jellemző azonban a tanyavilágban tapasztaltakéhoz nagyon hasonló irányú differenciálódás: Szombathely, Pécs, Zalaegerszeg, Miskolc környékén találunk olyan településeket, amelyek lakossága nem haladta meg az ezer főt, bár erőteljes szuburbanizációs hatás érzékelhető, vannak tehát szuburb falvak. Nő az üdülőfalvak, vagyis azon települések száma, ahol többségbe kerültek a hétvégi pihenőhelyként használt volt parasztházak, ami persze egyet jelent azzal, hogy a falu szinte, vagy teljesen kiüresedett. Ami a kilencvenes évtized elejéig legfeljebb városi értelmiségiek számára volt érték, az eredeti formáját még őrző parasztház, azt az évtized közepén külföldiek kezdték vásárolni, míg napjainkra felzárkózott a hazai vállalkozói réteg is, miközben továbbra is megmaradt illetve e felé terelődött az értelmiségiek, urbánus középosztályi rétegek érdeklődése.

13. térkép: A legközelebbi legalább 20 ezres város elérhetősége





14. térkép: Társadalmi-gazdasági szempontból leszakadó települések

A funkciók elérhetőségének megítélése szempontjából el kell tekintenünk a jogállásukat tekintve igen, de valós funkcióik és méretük alapján nem városnak minősülő településektől. A legalább 20 000 fő lakosságszámú városok elérhetőségét tekinthetjük meghatározónak a települések társadalmi-gazdasági fejlődése, hálózati helyzete szempontjából.

A társadalmi-gazdasági szempontból leszakadó települések többnyire olyan területen található, melyekről nehezen érhető el a legalább 20 000 fős városok. Ezek egyrészt belső perifériák, másrészt határmenti területek. Az utóbbiak szempontjából az európai integráció változásokat hozhat, hiszen az eddig külső periferikus elhelyezkedésű települések számos esetben belső perifériákká válnak és a határon túli városok hatást gyakorolhatnak rájuk. Meg kell jegyezni azonban, hogy a legnagyobb kiterjedésű perifériákon ez a pozitív hatás várhatóan nem, vagy csak nehezen érvényesül.

A horvát határvidéken egyrésztől egyelőre EU külső határral és természetes határral kell számolni, míg Kárpátalját vélhetően sokáig fennmaradó EU külső, schengeni határ választja el a szatmári területektől.

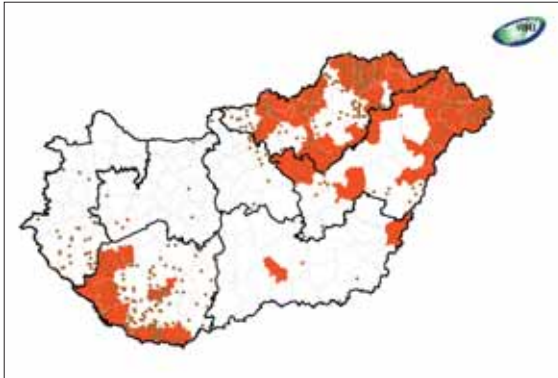
7. Szegregálódó kistelepülés rendszerek (vidéki gettók)

A településhálózat leghátrányosabb konfliktussűrűsödési zónái azon települések csoportosulásai, amelyeken a legalacsonyabb a gazdasági aktivitás, ugyanakkor jelentős a népességnövekedés. Egyrészt a természetes szaporodás mértéke magas, a társadalmi korösszetétel kedvező, másrésztől esetenként a bevándorlás is jelentős, mivel ezek a települések a városokból kiszorult alacsony státusú rétegek gyűjtőhelyeivé válnak. A szegregáció ezeken a településeken azért válik különösen súlyossá, mert szemben a belső városi szegregációval, itt a különböző társadalmi csoportok sokkal távolabb kerülnek egymástól, más településeken élnek, így az alacsonyabb társadalmi státusú, nagyarányban cigány rétegek társadalmi-gazdasági vérkeringésbe való integrálása sokkal nehezebb. A közszolgáltatások szervezésénél ezeken a településeken különösen fontos az oktatási rendszer alakítása, mivel annak nagy jelentősége van a szegregáció oldásában vagy elmélyítésében.

A szegregált falvak azon túl, hogy társadalmi problémákkal küszködnek, jelentős feszültségeket hordoznak, hiszen a népességnövekedés nem

párosul a gazdasági aktivitás növekedésével, így a falvak eltartó képessége a kedvező korszerkezet ellenére egyre romlik, továbbá gazdasági erőforrások híján az inaktív népesség növekedése egyre inkább az épített és a természeti környezet fokozott terhelését, illetve felélését vonja maga után.

15. térkép: Magas arányban romák lakta térségek (a 2001-es népszámlálás adatai alapján) Forrás: Országos Területfejlesztési Koncepció 2005



IV. HÁLÓZATI KAPCSOLATOK - Hálózati kohézió

Az, hogy a települések sokasága (a településátlomány) mennyire képes rendszert alkotó hálózattá összeállni az elsősorban azon múlik, hogy mennyire kapcsolódnak össze ennek elemei, a kapcsolatok mennyire erősek. A kapcsolatok lehetnek fizika kapcsolatok (infrastruktúra, ökológiai rendszer kapcsolatok), intézményi együttműködések, gazdasági kapcsolatok (ingázás, termelési kapcsolatok, stb.) és egyéb településközi interakciók. A kapcsolatok erőssége és sűrűsége szövi hálózatba a településeket, ez teszi lehetővé a településrendszer kohézióját.

8. A települések közötti együttműködések, kooperációk alacsony szintje

Magyarországon ma a települések közötti együttműködés gyenge, aminek problematikusságát súlyosbítja az a tény, hogy az önkormányzati rendszer elaprózott. A gyenge kooperáció okai között szerepel az – egyebek mellett a pályázati rendsze-

rekkel is generált – versenyhelyzet (például a városi központ és a környezetébe tartozó aprófalvak között is); az együttműködés kultúrájának hiánya; szervezeti képességek és készségek, a térségi és stratégiai szemlélet elégtelensége; a területi tervezés partnerségi jellegének hiányosságai. A településközi együttműködés hiányzik a városok közötti együttműködésben (például funkciómegosztásban, klaszter jellegű együttműködésben) és hiányzik helyi (kis-)térségi szinten is.

A közszolgáltatási kapacitások elaprózottsága súlyos hatékonysági problémákat okoz az ellátásban, ugyanakkor az eredményes fejlesztés érdekében is nélkülözhetetlen lenne a megfelelő kooperáció. Kezdetben – annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény korlátozás nélküli társulási lehetőséget biztosított az önkormányzatoknak – az önállóság eufóriája gátolta ezek kibontakozását. A települések együttműködési hajlandóságát főként a térségi együttműködéssel igénybe vehető pályázati lehetőségek aktivizálták, a legtöbb települési együttműködés azonban meg is rekedt ezen a szinten. Csupán kisebb részük próbálkozik a települések érdekeit és fejlesztéseit összehangolni, közös projekteket megvalósítani, hosszú távra szóló közös stratégiában pedig még kevesebben gondolkodnak.

Az együttműködés formalitása, eredménytelensége, a települések közötti ellentétek megléte főként ott jellemző, ahol a települési együttműködés, települési társulás szerveződése eltér a funkcionális vonzáskörzeti kapcsolatokétól. Korlátozza az együttműködések kibontakozását az is, ha a térségek nehéz társadalmi-gazdasági helyzetben vannak, noha az együttműködésnek éppen a legelmaradottabb területeken lehet igazán komoly szerepe a még meglévő helyi erőforrások megmentésében és hasznosításában, a közösségi kezdeményezések aktivizálásában. A kistérségi együttműködések továbbfejlődését az eddig említetteken túl további problémák is gátolják. Még az aktívabb társulások is alig képesek tevékenységükbe bevonni a területfejlesztésnek az önkormányzati szférán kívüli szereplőit, nem építenek kellőképpen a vállalkozói és civil szférára, a társulások nagyobb része a lakosság körében is kevésbé ismert.

² „Magyarországon az állami kezelésben lévő utak sűrűsége 2003-ban 32,77 km/100 km² volt, ez jócskán elmarad az EU 15 átlagától, mely 88,3 km/100 km² (1999-es adat). Az előbbi aránnyal közel megegyező a gyorsforgalmi úthálózat sűrűsége, ami hazánk esetében 0,62 km/100 km², az EU 15 átlaga pedig 1,57 km/100 km² (1999-ben).”

Nyitott kérdés, hogy az önkormányzati reform révén a korábban létező hierarchia kieséséből adódó dezintegrációt (pl. központ és vonzástera a korábbi járásokban, városkörnyék igazgatási rendszerekben, körzetesített településekben) mennyire képes az önkéntes kooperáció ellensúlyozni. A kérdésben megoszlanak a vélemények.

9. Közlekedési hálózatok elégtelensége

A hálózati kapcsolatok feltétele az elérhetőség megteremtése, amelyben egyre fontosabb szerepet tölt be az információ elérhetőség (info-kommunikáció) de egyelőre továbbra is meghatározóan a közlekedési kapcsolatok által biztosított megközelítési lehetőséget jelenti.

A településeket, térségeket összekötő közlekedési kapcsolatok tekintetében Magyarország Európai Unióss összevetésben lényegesen ritkább úthálózattal rendelkezik², és ennek szerkezetét is alapvetően meghatározza a főváros központúság.

A közlekedési kapcsolatokon belül településhálózati szempontból két problémakör azonosítható:

Városi központok és vonzáskörzeteik közlekedési elérhetősége

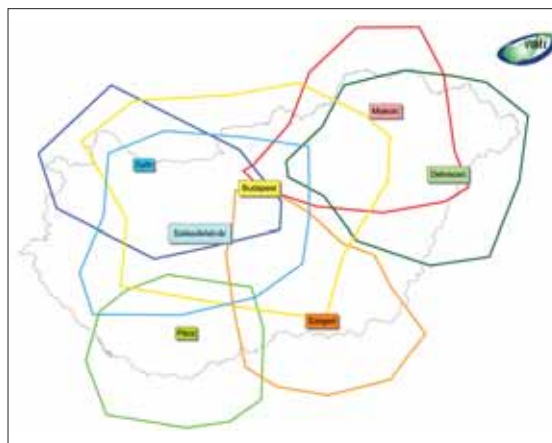
A városhálózatban található hiányok (funkcionális értelemben vett városhiányos terek) jelentős részben arra vezethetők vissza, hogy az érdemi városi központok a kisebb települések egy jelentős része számára nehézkesen érhető el közúton és a napi munkavégzés szempontjából szinte elérhetetlenek tömegközlekedési eszközökkel. E területeken az útfejlesztés és tömegközlekedés együttes erősítésére lenne szükség a vonzáskörzeti központ és a hozzájuk tartozó települések között.

A nem periférikus területeken a munkaerőpiac szerveződése alapján kalkulált vonzáskörzeteken belül a központok elérhetőségét elsősorban a tömegközlekedési lehetőségek bővítésével, a napi munkába járást és ügyintézés megbízhatóan lehetővé tevő tömegközlekedés megteremtésével lehetne javítani.

A településrendszer sűrűsödési foltjaiban, vagyis a tágabb budapesti agglomerációs térben és a nagyobb vidéki városok környezetében a közlekedéssel szembeni igények teljes kielégítése reálisan nem megoldható és tekintve annak környezeti és pénzben, de akár időráfordításban is mérhető hatalmas ösztársadalmi költségét nem is

támogatandó. Éppen ezért itt a környezetbarát alternatív közlekedési eszközök fejlesztése (vasúti, elővárosi vasúti, busz, kerékpárutak, ahol lehet vízi közlekedés és ezek kombinációi), illetve a forgalom mérséklését szolgáló IKT elérhetőség (táv munka) és az alközpontok kialakítása, illetve megerősítése lenne szükséges.

16. térkép: Nagyvárosok 1,5 órás vonzáskörzetei

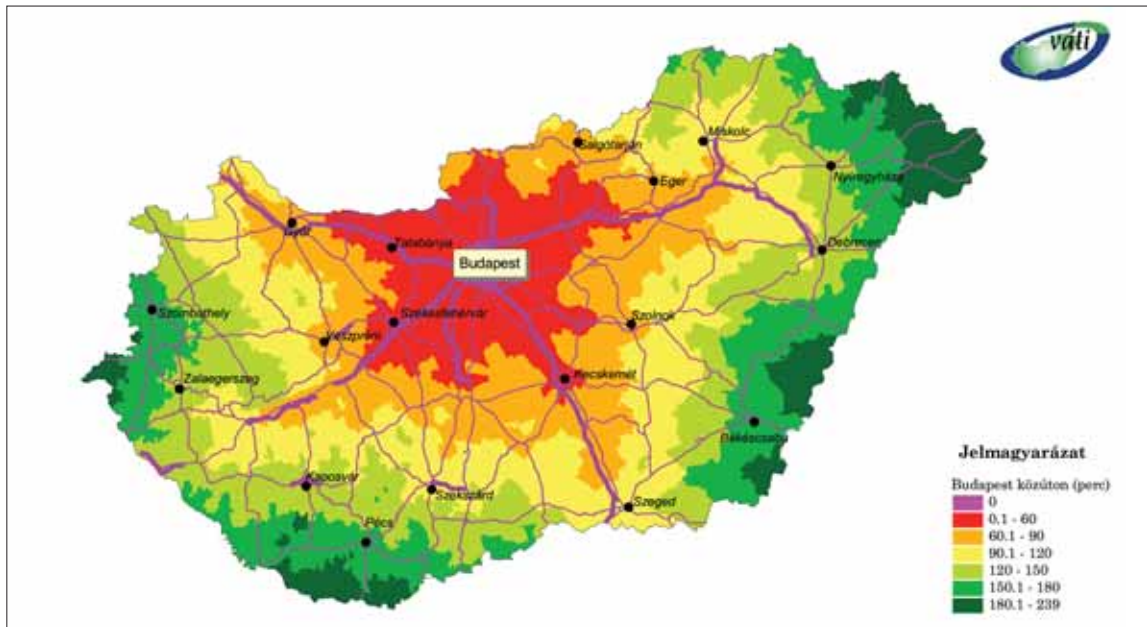


Külön is érdemes kitérni a regionális központ szerepkörre szánt városok elérhetőségére. A közlekedési infrastruktúra jelenleg nem támogatja e központok regionális szerepköreinek kiteljesedését, hiszen a pólusvárosok 90 perces elérhetőségi terei a főváros irányába nyúlnak el egymást átfedik, mégis sok lefedetlen (vagyis központokból nehezen elérhető) területet hagynak.

Nagyterületi elérhetőségi kapcsolatok (tranzverzális kapcsolatok)

A helyi vonzáskörzeti egységek belső kapcsolatrendszerének erősítésén túl a hálózat egésze szempontjából fontosak a nagyterületi kapcsolatok. A nagyterületi hálózatokkal kapcsolatban problémát jelent a fővároson kívüli tér nagyterületi elérhetőségi viszonyainak elégtelensége, ami abból adódik, hogy közlekedési rendszerünk erősen főváros centrikus. A kiegyensúlyozott hálózatnak alapvető feltétele lenne, hogy a fővárostól függetlenül is jó elérhetőségi viszonyok legyenek az ország különböző térségei között.

Fontos továbbá, hogy a regionális központ szerepre szánt városok egymással jó összeköttetésben legyenek, valamint ezek nemzetközi kapcsolódása is alapvető ahhoz, hogy csomóponti sze-



17. térkép: Budapest elérhetősége az ország területéről

repüket megerősítsék. Általánosan érvényes, hogy az országhatár ma még településhálózati dimenzióban erősen elválaszt. A schengeni határon belül azonban mindenképp indokolt lenne a határon átnyúló hálózati elemek sűrítése.

10. Város és vidéke kapcsolatok

Könnyen belátható, hogy egy város környezetével együtt, azzal szimbiózisban létezve fejlődhet hatékonyan és fordítva: egy térség településeinek fejlődése elválaszthatatlan a különböző központi

18. térkép: Helyi munkaerőpiaci vonzáskörzetek központjai és alközpontjai



funkciókat tömörítő térségközpont szerepkörű város fejlődésétől, fejlesztésétől.

A magyarországi kis- és középvárosi hálózat szerepe döntő a vidékies, gyakran periférikus helyzetű térségek dinamizálásában. A főbb város-hálózati célok közé kell hogy tartozzon a közép- városok térbeli kiegyensúlyozottságának megteremtése és elérhetőségük javítása valamint azokban a térségekben, ahol hiányzik a kellő közelségben elérhető érdemi városi központ (valós városi funkciókkal), ösztönözni kell ilyen központok létrejöttét, illetve megerősödését.

A város-vidék kapcsolatok megújításának érdekében alapvető fontossággal bír a városkörnyéki térségek települései és a térségi központok közti kooperáció erősítése, integrált város-vidék kapcsolat kialakítása, a térségközpontok figyelmének környező térségük felé fordítása. A központi település funkcióinak erősítése és elérhetőségének javítása mellett a város-vidék rendszer másik alapvető része, az ellátott települések esetében ugyanakkor a lakó- és rekreációs funkciók, illetve ezekkel párhuzamosan (ezt szolgálva) az ökológiai hálózatok, városok körüli zöld gyűrűk, zöldfelületek kiterjesztése erősítendő.

A város és vidék kapcsolatok élénkítésekor alapvető problémát jelent, hogy létezik-e a különböző hierarchiaszinteken olyan adminisztratív, illetve kooperációs területi egység, amely ezeknek az együttműködéseknek keretet adhat. A regionális központ funkcióra szánt központok esetében a tervezési statisztikai régiók terület egységei csak néhány esetben (Dél-Alföld, részben Dél-Dunántúl) jelentenek alkalmas keretet, míg a megyék többségében a székhely település valóban a terület egység csomópontjának is tekinthető.

A helyi város-vidék rendszerek esetében a statisztikai kistérségi beosztás sok esetben területileg nem alkalmas a funkcionális város-vidék kapcsolatok megjelenítésére. A vonzáskörzeti viszonyok azonosításának több módszere lehetséges. A szerzők a munkaerőpiaci (ingázási) kapcsolatrendszer – mint több egyéb funkció igénybevételét (vásárlás, szórakozás, ügyintézés) is orientáló – jelentőségét hangsúlyozzák. A munkaerő alapú vonzáskörzetek figyelembevétele mindenképpen alapvető szempont kell, hogy legyen a kistérségi határok felülvizsgálatakor, az agglomerációs területek lehatárolásakor, illetve a településhálózat-

szervezés alapegységeinek meghatározásakor. (ld. 18. térkép)

11. Határon átnyúló kapcsolatok

A településhálózatot érintő kihívások, jelenségek, hatótényezők között kiemelt fontossággal bír a jövőben az országhatárok szerepének változása.

Hazánk határ menti térségei (a nyugati-északnyugati határszélét leszámítva) jellemzően társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott perifériatérségnek minősülnek. Mindazonáltal a speciális földrajzi helyzet, a határközelség egyúttal lehetőséget, erőforrást is jelenthet, különösen Unió csatlakozásunk óta. A határ menti, települési és regionális együttműködések megteremthetik térségünkben a korábban természetes egységet képező régiók, vonzáskörzetek újraéledését, lehetővé téve az érintett, települések gyorsabb ütemű kilábalását a periférikus, elmaradott pozícióból. A formális megegyezések, együttműködések mellett e téren kiemelt fontossággal bírnak a közigazgatási határokon átnyúló, a valós piaci folyamatokra építkező intézményi, vállalati, infrastruktúrafejlesztési, munkaerőpiaci együttműködések. Lényeges, hogy a fejlesztési/tervezési akciók ne „álljanak meg” a határoknál, hiszen a társadalmi-gazdasági folyamatok, jelenségek sem torpannak meg az államhatárok vonalánál.

A határmenti települési kooperáció részeként erősítendő a határ közeli várospárok kooperációja is. Nem hagyható figyelmen kívül azonban a tény, hogy határ közeli regionális központjaink fejlődésével párhuzamosan, pontosan a természetes vonzáskörzetek fokozatos újjáéledése nyomán a határon túli versenytársak szerepe is nő. Jelenleg nem ismert a határ közeli nagyobb vonzáskörzetek hazai térszervező szerepű városokra gyakorolt jövőbeni hatása.

V. A HÁLÓZATMENEDZSMENT - Irányítás

Ma a településhálózatra ható közösségi befolyás nem használja ki lehetőségeit. Hiányos a hálózat tudatos irányítására való törekvés, gyenge ennek országos, térségi koordinációja, és elégtelen megjelenése a különböző szinteken zajló területi tervezésben. A településhálózati funkciók, szintek, szerepek, pozíciók definiálatlanok, ami nem teszi

lehetővé a tudatos állami feladattelepítést, a regionális koordinációt, és nehezíti a települések hálózati magatartásának (együttműködés, sajátos pozícióra szabott stratégia, stb.) optimalizálását.

A központi tervutasításos rendszerrel a piaccgazdaságra való átállás során a településhálózat fejlődésének keretei gyökeresen megváltoztak. Háromezer fölé emelkedett a helyi önkormányzatok száma, és a piaccgazdaság kiépülésével a települések versenye is felerősödött. Hirtelen nagyszámú település került a települések szabad verseny jellemezte „piacára”, amelyen egymáshoz viszonyított pozíciójukat földrajzi helyzetük, adottságaik és az azokat kihasználó helyi politikájuk határozta meg. A központi tervutasításos rendszer által kialakított településhierarchia oldódott, a települések relatív helyzetét a gazdasági helyzetük és földrajzi elhelyezkedésük határozta meg. A területfejlesztési politika a felerősödő területi különbségeket, aránytalanságokat térségi szinten próbálta mérsékelni, de a fejlesztéspolitika meghatározó kedvezményezettjei továbbra is a települések maradtak. A fejlesztések, beruházások, illetve a közszolgálati feladatellátás településszintű, településközi koordinációja szinte elmaradt és az ehhez kapcsolódó országos iránymutatás hiányos. Az országban belüli koncentráció egyre erőteljesebb, és ennek alapvetően piaci folyamatok indukálta trendjét sok esetben az állami beavatkozások és beruházások tovább erősítik. E koncentráció ugyanakkor jellemzően inkább spontán semmint tudatosan tervezett, különböző funkciók esetenként egymást kioltó módon kerülnek telepítésre. Különösen problémásnak tűnik, hogy a fejlesztések, funkciók városi központokba történő koncentrációját nem kíséri egyértelműen e központok megfelelő színvonalú elérhetőségének megteremtése, ami pedig alapvető feltétel lenne a policentrikus fejlesztés hatékony érvényesüléséhez. Hiányzik a városi fejlesztések hálózati szemléletű koordinációja, és az ahhoz szükséges szakpolitika, annak ellenére, hogy a várospolitika megjelenik számos, különböző legi-

timitású és szintű dokumentumban, a hazai területpolitika keretét jelentő Országos Területfejlesztési Koncepcióban, illetve az európai politikákban, egyezményekben egyaránt. A különböző szintű területi tervek településhálózati tartalma pedig meglehetősen gyenge.

A vidéki települések integrálása a városok által hordozott vérkeringésbe nem valósult meg, a város-vidék viszonyt ellentmondások jellemzik, integrált megközelítésük – az európai szemlélettel ellentétben – nem érvényesül. A rendszerváltozást követő időszakban az erősödő vidékfejlesztési politika döntően mezőgazdasági hangsúllyal és elkülönülten kezelte a vidéki kérdést, nem településhálózati összefüggésben. A kistérségi szint megjelenése, erősödése a területfejlesztésben elvileg alkalmas keretet jelenthet a településhálózat város-vidéke alapegységeinek kezeléséhez, azonban mint jeleztük a jelenlegi kistérségi határok sok esetben nem alkalmasak ennek e térbeli relációnak a megragadására. Különösen fontos a nagyobb központok, több, jelenlegi kistérségre kiterjedő funkcionális térségének együttkezelését megteremteni. A településhálózati problémák kezelését egy településhálózat-érzékeny területfejlesztési politika számos alrendszeren keresztül érvényesítheti. A területi tervezés rendszerének és gyakorlatának, a területfejlesztés intézményrendszerének alakításánál és a fejlesztési források felhasználási mechanizmusának orientálásánál talán még fontosabb a különböző állami funkciók, közszolgáltatások, hatósági feladatok tudatos, hálózati logikát követő telepítése. Ugyanilyen fontos a településhálózat policentrikus fejlődését, a harmonikusabb területi fejlődést támogató közlekedési rendszerek megteremtése, az utak fejlesztésén túl kiemelten a közösségi közlekedés korszerű, fenntartható és esetenként alternatív rendszereinek bővítésével. Ugyanakkor a felvetett problémakörök jelentős részére egy területpolitikai szempontból is megfelelően kiérlelt közigazgatási reform adhat közel teljes körű választ.



Salamin Géza
osztályvezető,
VÁTI TTÉI
Területpolitikai és
Urbanisztikai Osztály



Radvánszki Ádám
tervező-elemző
főmunkatárs
VÁTI TTÉI
Területpolitikai és
Urbanisztikai Osztály



Nagy András
vezető tervező
VÁTI TTÉI
Területi Elemzési
és Értékelési Osztály

Erőségek

- A jogi értelemben vett városok viszonylag egyenletes eloszlása, a fővárost leszámítva policentrikus hálózat
- Budapest sokoldalú világvárossá fejleszthető funkciója
- Öt nagyvárosunknak az országon belül kedvező elosztása
- Jelentős európai tranzitútvonalakhoz való kapcsolódás lehetősége
- Helyi adottságokra épülő kezdeményezések megindulása, a helyi kulturális értékek felértékelődése
- Országhatárokon átnyúló – és nagyrészt újjászervezhető – településhálózati kapcsolatok
- A főváros tág urbanizált térségében kibontakozóban lévő policentrikus fejlődés, lokális közép- és kisvárosi központok kialakulása
- A történetileg kialakult gyűrűs-sugaras térszerkezet jelentős potenciál a kárpát-medencei együttműködésekhez
- A környezetünk és tájaink, a klímaváltozással felértékelődő viszonylagos épsége és biztonsága
- Nevesített és célozottan fejlesztett innovációs pólusok
- Megosztott funkcióellátásra és közös fejlesztésre alkalmas városparók és városegységek
- A megváltozott körülmények között sikeresen helyt álló települések mintái (újjáéledő iparvárosok, lakófunkciót erősítő aprófalvak, stb.).
- Turisztikai célú tudatos településfejlesztés, épített örökség megőrzése
- A megyei jogú városok által alkotott egyenletes középvárosi hálózat
- A terület- és településfejlesztés szakemberállományának, oktatási, kutatási hátterének bővülése

Lehetőségek

- Az EU támogatások következtében a települések műszaki kereteinek korszerűsödésében számottevő változás következhet be
- Erőteljesen koncentrált fejlődési modell eredményeként a fejlesztési pólusok helyzete javul, erőteljes vonzó hatást gyakorolva a szomszédos, sőt azokon is túlnyúló régiókra
- Kis- és középvárosaink figyelme ismét kiterjed környező térségükre is
- Erősödik a helyi gazdasági és munkaerőpiaci politika
- A kistérségi fejlesztési szintér megerősödése, a térségi közszolgáltatási funkciók megfelelő szervezéséhez.
- A fejlődési tengelyek mentén zajló decentralizáció
- A technikai-műszaki haladás (pl. a személyi közlekedés elterjedése a kommunikáció új lehetőségei) oldja a tömegközlekedés determinációit
- Természeti-rurális értékek felértékelődése
- A szubszidiaritás és partnerség elveinek megvalósulási esélyeinek növekedése kistérségi szinten

Gyengeségek

- A város-vidék kapcsolatok és integrált tervezettségük gyenge színvonala
- A hálózati kapcsolatrendszerét nehezítő rossz elérhetőség
- Túlságosan széttagolt önkormányzati rendszer
- A települések térségi (településhálózati) szerepének esetlegessége, tisztázatlansága
- A helyi társadalmak együttműködési készségének alacsony színvonala, befelé fordulás
- Országos szintű pártpolitikai szempontok érvényesítése a helyi érdekekkel szemben, választási ciklusokhoz történő igazodás
- A távlatos településhálózat fejlesztéséhez szükséges tényleges és erős politikai akarat hiánya, a térbeliség-területiség másodlagossága, súlytalansága
- Sugaras közlekedési rendszer erősíti a főváros túlsúlyos szerepét.
- Szélsőségesen nagy a vagyoni, életmódbeli, kulturális stb. különbségek, a településeken belüli szegregáció.
- Budapest és a regionális központok között hiányzó hierarchikus szint, kevés az igazán sokoldalú középváros.
- A nagy ellátó-szolgáltató rendszerek reformfolyamatait és a településhálózat fejlesztését senki nem koordinálja.
- Funkcionális értelmében véve városhiányos térségek a perifériákon
- Szűk települési körre korlátozódó innovációs feltételek
- Az utóbbi évek csekély multiplikátor hatású EU-s támogatásai (infrastrukturális fejlesztések, közösségi intézmények létesítése, településképvé javítása)
- A mezőgazdaság eltartóképességének a csökkenése, a tájhasznosítás és tájgazdálkodás komplexitásának a sérülése, a tájkultúra hanyatlása
- A települések rendkívüli mértékű nagyságrendi, funkcionális, és helyzeti polarizáltsága: nagy a szóródás a versenyképességében, életkörülményekben
- A lokálisan és regionálisan gyenge gazdasági és politikai érdekérvényesítő képesség
- Településhálózati gazdasági együttműködésének hiánya
- Valamennyi vertikális szint általános nemzetközi elmaradottsága és fokozódó leszakadása
- Az informatikai kultúra elektronikus kapcsolatrendszer fejlődését korlátozó elmaradottsága
- Az apró-és törpefalvakat és egyéb más kedvezőtlen adottságú kistélepetülést a folyamatos visszafejlődés, sorvadás fenyegeti

Veszélyek

- Folytatódó polarizálódás, tagolódás
- Továbbra sem történik előrelépés az ágazati- és területpolitika közötti tudatos összhang megteremtése, szinergiák érvényesítése terén
- Változatlanul zajló szuburbanizáció
- Az éghajlatváltozás a települési környezet természeti elemei mellett az épített környezetet, különösen annak működtetését is befolyásolja.
- Folytatódó népességszám csökkenés, egyes térségekben roma szegregáció

A funkcionális városi térségekre alapozott településhálózat-fejlesztés normatív koncepciója¹

The normative concept of settlement network development based on functional urban areas

As the proposal says, at the time of preparation of the concept of Hungarian settlement network development the hierarchical development of cities and their accessibility – in accordance with the EU's principles on regional policy – were set as key tasks. At the same time the concept assumes a new relationship between cities and rural areas as well, which is based upon the managing central cities and the territories, which they integrate as functional urban areas (FUA). The nearly 110 Hungarian FUAs can be grouped into four hierarchical categories: (1) Budapest metropolis area of international importance, (2) functional urban areas of national (and of international in long-term perspective) importance, (3) functional large and medium-sized city areas of regional importance and (4) functional small town areas. FUAs may be divided into functional micro-regions and/or to mini-regions. For efficient and fair public service provision it seems reasonable to follow the spatial structure formulated in the concept. Moreover, support should be given to the establishment and operation of common interests based on voluntary networks.

Magyarországon az elmúlt évtizedekben a területi politikában és tervezésben a regionalizáció kérdései kerültek előtérbe, és a városfejlesztés, valamint a településhálózat-fejlesztés kérdései háttérbe szorultak. Ez a hiányossága a jelenlegi Országos Területfejlesztési Koncepciónak (OTK) és az Országos Területrendezési Tervnek (OTrT) is. A gazdasági stabilitás fenntartása, a növekedés elősegítése önmagában nem biztosítja a kiegyensúlyozott és fenntartható térszerkezet kialakulását, sőt a jelentős növekedés vagy súlyos válság a területi különbségek erősödésével járhat. A településhálózat funkcionális működése nagyban hozzájárul a fejlődéshez, de kiegyensúlyozatlansága társadalmi és gazdasági problémák okozója is lehet.

E koncepció, bár figyelembe veszi a magyar településhálózat jelenlegi helyzetét, mégis inkább normatív (politikai), mint morfológiai leíró jellegű. A népesség és a gazdaság jelenlegi térszerkezete

mellett nagy hangsúlyt helyez arra, hogy milyen irányba kellene változnia a településhálózatnak; az egyes települések, téregységek milyen funkciók teljesítésével járulhatnak hozzá az egész rendszer (hálózat) hatékonyabb és fenntartható működéséhez oly módon, hogy a területi kohézió is erősödjön.

Világjelenség a (nagy)városok szerepének a felértékelődése, újra előtérbe kerültek a korábbi település-, településhálózat-fejlesztési eszközök (pl. az 1960-as évekből a növekedési pólus program, az 1970-es évekből a hierarchikus közszolgáltatás szervezés), de meggyőződésem, hogy ezeket újszerűen kell alkalmazni. A városok húzóerejére kell alapozni a településhálózat-fejlesztést, és e politikát integrálni kell az elmúlt évek regionalizációs törekvéseivel.

A települések hálózatának fejlesztéséhez egészében (felülről) kell látni az alakítandó rend-

¹ A bemutatott koncepciót sok tekintetben megalapozta az NFGM megbízásából a VÁTI-ban és az MTA RKK-ban e tárgykörben folyó közös munka.

szert. Ezért a településhálózat-fejlesztési koncepciót és stratégiát az alsóbb szintek véleményének kikérésével országos – megfelelő feltételek megléte esetén regionális – szinten kell megalkotni. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót (OTfK) a hatályos Országos Területfejlesztési Koncepcióval és az Országos Területrendezési Tervvel összhangban célszerű elkészíteni, és eredményeit azok soron következő módosításakor be kell építeni.

A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS ALAPELVEI ÉS CÉLJAI

Magyarország, mint az Európai Unió tagja, területpolitikájának alakítója és végrehajtója, követni köteles az Európai Unió Magyarországon is megvalósítható szakpolitikai elveit. Ezek az elvek a különböző területpolitikai dokumentumokban (pl. ESDP, Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról 2007, Területi Agenda 2007 stb.), a strukturális és kohéziós alapok működését szabályozó dokumentumokban, valamint az ezeket előkészítő kutatásokban találhatjuk meg.

Az ezekben rögzített egyik legfontosabb közös területpolitikai javaslat a kiegyensúlyozott és policentrikus városhálózat és az új város–vidék viszony kialakítása. Az ESDP egyik további javaslata, hogy elő kell segíteni, hogy a városok és a régiók kölcsönösen kiegészítsék egymást, illetve együttműködjenek. A Lipcsei Charta (2007) is hangsúlyozza, hogy szükséges a városrégió szintű együttműködés, a város és vidéke közötti (városkörnyék, agglomeráció) partnerség erősítése. Megjegyzem, hogy elsősorban a városok tehetők felelőssé térségük területi kohéziójáért, így az együttműködés leginkább akkor biztosítható, ha szoros a funkcionális összetartozás a városok és a területi/regionális besorolás között.

Ezen közös európai elvek hazai megvalósítása a településhálózat-fejlesztés keretében az alábbiakat jelenti:

- A települések és a régiók kiegyensúlyozott és fenntartható fejlesztésénél, a feladatok megosztásánál tekintettel kell lenni a történetileg kialakult struktúrákra. A központi településeket, a városokat a településhálózatban betöltött funkcióiknak, a hierarchiában betöltött szerepüknek megfelelően kell kezelni.

- A városhierarchia összhangban van a területi (mikro-, mezo-, makro-regionális) szintekkel (Faragó 2007), így megteremthető a terület- és a településfejlesztés integrációja.
- A társadalmi-gazdasági fejlődés újabb 21. századi szakasza a hagyományos város–vidék kettősség megszűnésével is jár. Ennek egyik lehetséges útja (eszköze), hogy a városokat és az általuk funkcionálisan integrált környéküket (falvakat) együtt egységben, funkcionális városi térségként (FVT) kezeljük. A város és a környező vidék között az egymásralttság felismerése következtében egyre több területen kell kialakítani funkciómegosztást és együttműködést. A város és a környező vidék kooperatív együttműködése segíthet a városok fizikai terjeszkedésének a megfékezésében, a kompaktságuk megtartásában is.
- A policentrizmus jegyében a városok, a központi helyek fejlesztésével párhuzamosan a közlekedési és az IKT-rendszerek kiemelt fejlesztése szükséges! A különböző szintű és funkciójú kapcsolatoknak megfelelően különböző szintű és jellegű elérhetőséget (közlekedési feltételeket), hozzáférést kell biztosítani. A funkcionális városi térségeken belül a helyi adottságokhoz igazodó rugalmas szervezési és kínálati formák alkalmazása szükséges (pl. hívható kisbusz). A különböző szintű funkcionális városi térségek közötti kapcsolatokat annak megfelelő szintű közlekedési kapcsolatokkal kell ellátni.
- A központi fejlesztési források és működési kiadások elosztásánál, a közszolgáltatások biztosításánál követni kell a településhálózat-fejlesztési elveket, és összhangba kell hozni a kívánatos hálózati struktúrával. Az EU ösztönzi a tagállamokat, hogy a városok fejlesztésére, a policentrikus hálózat erősítésére használják fel a támogatások egy részét. A közszolgáltatás-szervezés hierarchikus struktúrája mellett támogatni kell a közös érdekeltségen nyugvó, önkéntes alapon szerveződő hálózatok kialakítását és működtetését is.
- A funkcionális városi térségeket rugalmas formában egybe kell szervezni, és célszerű a kapcsolatrendszerüket a helyi adottságaiknak, a funkcióteljesítéseknek megfelelően intézményesíteni. Az önkormányzatok közötti együttműködéseket célszerű szerződésekből rögzíteni.

FUNKCIONÁLIS VÁROSI TÉRSÉGEK (FVT)

- A finanszírozási és tervezési rendszer átalakításánál a funkcionális városi térségekkel számolni kell.

POLICENTRIZMUS

A policentrizmus az Unió viszonylag új (15 éves) normatív területpolitikai irányelve. Azon a csak részben bizonyított előfeltevésen alapul, hogy a policentrikus térstruktúra „hatékonyabb, méltányosabb és fenntarthatóbb” mint a monocentrikus. Megvalósításával azt szeretnék elérni, hogy sokkal kiegyenlítettebb térstruktúra jöjjön létre, a dinamikus központok húzó erejére támaszkodva bevonják a perifériákat a fejlődésbe, ezáltal elősegítsék a területi kohéziót. „(...) a policentrikusabb városstruktúra hozzájárul a kiegyenlítettebb regionális fejlődéshez, csökkenti a regionális egyenlőtlenségeket, erősíti az európai versenyképességet, így az európai régiók teljesebb integrációját a világ gazdaságba, és a fenntartható fejlődést (...)” (Nordregio 2005, 3. o.).

A policentrizmust több területi szinten, valamint morfológiai és funkcionális síkon értelmezik. Az elv operacionalizálása országonként és szerzőnként eltérő, de országos szinten leginkább a következő elvek érvényesítését értik alatta:

- A közfeladatok ellátása terén a szubszidiaritás elvét követve decentralizációt és dekoncentrációt kell végrehajtani, ezáltal több település (centrum) lát el hasonló funkciót.
- A policentrizmus horizontális funkció- és feladatmegosztáson nyugvó hálózatfejlesztésre irányul. A specializáción és együttműködésen nyugvó hálózatosodást elsősorban az egyenrangú önkormányzatok és piaci szereplők szabad/önkéntes társulásai alakítják.

A gyakorlatban a policentrikus fejlesztésnek két pillére van: (1) a megfelelő adottságokkal rendelkező települések (centrumok) fejlesztése és (2) azok elérhetőségének, az ott teljesülő funkciókhoz való hozzáféréseinek a biztosítása.

Magyarországon a policentrikus fejlesztés segíti a központi régió tehermentesítését, a periférikusan elhelyezkedő nagyvárosi térségek kiemelt fejlesztését, és lehetőséget kínál a belső perifériák bevonására a fejlődésbe. Továbbá elősegíti a városok és a környező falvak közötti kapcsolatok átalakulását.

A város és környéke együttes kezelésének koncepciója nem új keletű Magyarországon. Az elmúlt 100 évben – más és más elnevezéssel (városrégió, város-megye, városkörnyék, kistérség) és tartalommal – sokan javasolták, mint alkalmazandó térszerkezeti egységet, és néhány esetben intézményesítésére is sor került.

Az ingázó munkavállalók, az iskolába járók és az egyéb szolgáltatásokat rendszeresen más településen igénybe vevők napi mozgástere sok esetben magába foglalja a központi várost és a környező településeket is. Településtudományi értelemben ezek a települések funkcionálisan összetartoznak, és ennek az összetartozásnak valamilyen formát is célszerű adni. Korábban jellemző volt a környező települések városokhoz csatolása (pl. Nagy-Budapest létrehozása), később az agglomerációk lehatárolása, ma már a városi gazdaságok terciálizálódásával, a falvak funkcióvesztésével, a szuburbanizációval általánossá vált a városkörnyéki kapcsolatok szorosabbá válása, így ezt a funkcionális összetartozást is meg kell jeleníteni a térstruktúrában. Nemcsak a falvakban élők kapcsolati hálói terjednek ki a városokra, hanem a városok külső határai is oldódnak, sokan kiköltöznek a környező településekre (aludni kijárnak a városból), vagy kihelyezik gazdasági tevékenységüket, vagy a napi, heti rekreáció a városhatárokon kívülre kerül stb. A városok és a környező falvak kapcsolatainak további bővülése ma már szükségszerű! A közigazgatás csak szakaszosan, némi késedelemmel tudja követni a bekövetkezett változásokat, de sok esetben nincs is szükség e kapcsolatok túl merev formalizálására.

E térségi integrációban a városoknak mint központi helyeknek kitüntetett szerepük van. Az európai lakosság több mint háromnegyede, a magyar népesség több mint kétharmada a városokban él. A Lisszaboni stratégia megvalósítása túlnyomó részben a városokra hárul, és a városok virágzása elengedhetetlen a kohéziós és szociális problémák megoldásához is.

Ma már a falvakban élők egyre nagyobb hányadának mindennapi élebe is beletartozik a város, az ott nyújtott szolgáltatások. A jövőben a falvak, a falusias térségek fejlődését még inkább

a központi városokhoz fűződő kapcsolataik határozzák meg. A nagyobb városok által dominált FVT-k fejlődését a város által generált urbanizációs trendek határozzák meg. Az alapvetően vidékies (rurális) térségekben, ahol a kisváros is döntően a vidéki gazdaság közigazgatási, szolgáltató központja, ott a vidéki térség igényei dominálnak, a város a vidéke függvényében, annak szükségletei szerint fejlődik. Az urbánus és rurális folyamatok egyre nehezebben választhatók el, és a fejlődési trendeket ezek integrációja határozza meg.

A versenyképesség szempontjából is fontos a város és vidékének együttkezelése. A (köz)szolgáltatások vonzáskörzete, a kisvállalkozások jelentős részének elsődleges piaca a város és vidékét tartalmazó téregység. Ez ma Magyarországon jelentős részben a munkaerő-vonzáskörzeteket jelenti, és sok esetben megfelel a 174 kistérség valamelyikének. A tévhitekkel ellentétben a város nem környékével rivalizál, és a falvaknak sem ellensége a központi városuk. Együtt tagolódnak be a különböző szintű hálózatokba, a magasabb szintű város a környékét is magasabb szintre emeli, a hanyatló város rontja környezetét (Faragó 2006).

A funkcionális városi térségeken belüli együttműködés nem egyirányú kapcsolatokat jelent, nem csak az lehetséges, hogy a város látja el a vidéken többnyire hiányzó funkciókat, hanem a specializáció és munkamegosztás révén akár arra is lehetőség kínálkozik, hogy valamely közös feladatot az egyik falu teljesítse az egész funkcionális városi térség számára.

A város és környékének funkcionális egységként való kezelését alátámasztja az a tudott, de Magyarországon sokak által tudomásul nem vett tény, hogy a városnak van vidéke, illetve a vidéki területeknek van központi helye, ahol a helyben nem létező szolgáltatásokat igénybe veszik. A rurális és urbánus besorolása ma már világszerte a falvakra és a központi városokra együtt vonatkozik. A vidéki terekbe beletartoznak a falusias teret kiszolgáló városok és az urbánus térségekbe a város által „dominált” falvak is. Ezt az összetartozást vallja az Európa Tanács Vidéki Térségek Európai Chartája (1996) is.

E koncepció megvalósításának a sikere attól függ, hogy sikerül-e kiépíteni a város és vidéke közötti jó partneri kapcsolatot, az integrált stratégiai tervezést és közös cselekvést, a költségek és hasznok

megfelelő megosztását. Ehhez az is kell, hogy a városi politikusok és az apparátus belássa, hogy a városi problémáik orvoslása és a saját fejlődésük érdekében is a térségükben kell gondolkodniuk. A környező településeken élőknek pedig meg kell érteniük, hogy a központi városok fejlesztése egyben az egyik leghatékonyabb vidékfejlesztés is.

A funkcionális városi térségek nagyságát döntő mértékben az határozza meg, hogy a lakosság mekkora területről jár jelentős arányban a központi településre vagy településekre dolgozni, illetve milyen mértékben veszi ott igénybe a köz- és a piaci szolgáltatásokat. A központi települések, a városok és funkcionális térségük besorolását meghatározza a demográfiai és a gazdasági potenciál, a már meglévő funkciók komplexitása és földrajzi helyzete (elérhetősége).

A FUNKCIONÁLIS VÁROSI TÉRSÉGEK (HIERARCHIKUS) STRUKTÚRÁJA

A településhálózat olyan rendszer, amelyben az egyes települések, azok csoportjai (FVT) munkamegosztás alapján együttműködnek. A funkciómegosztás, a méretgazdaságosság, a rendszerben betöltött szerep stb. alapján hierarchikus és mellérendelt kapcsolatok is vannak. Az ellátási, szolgáltatási funkciók igénybevételük gyakorisága, a hatóságuk, belső intézményi struktúrájuk alapján hierarchikus rendszert alkotnak. A hierarchikus szintek tartalma történetileg változó, az abban elfoglalt hely nem állandó, de a tapasztalatok szerint csak lassan változik, még akkor is, ha a gazdasági folyamatok (növekedés vagy hanyatlás) felgyorsulnak. A FVT-k hierarchiája a városok hierarchiáját követi.

A magyar struktúra a következő funkcionális városi térségekből áll:

- **Nemzetközi jelentőségű a budapesti metropolisz-térség.** Ez a FVT magába foglalja a fővárost és az egész agglomerációját, azaz több kistérséget. Ez az egyetlen nagyvárosi európai növekedési körzet Magyarországon, amely a globalizált világ gazdaság egyik csomópontja lehet („potencionális MEGA”). Elő kell segíteni ennek a funkcionális városi térségnek, mint város-régióknak az intézményesített közös fejlesztését.

- **Nemzeti** (perspektivikusan nemzetközi) **jelentőségű funkcionális nagyvárosi térségek** a regionális központok, a nagyvárosok körzetei, amelyek részben agglomerálódó területek. Ide tartoznak a természetes regionális központjaink, és a régióbeosztásunknak megfelelően Székesfehérvár és Veszprém. Ez utóbbiaknak együttesen kell teljesíteniük a mennyiségi kritériumokat és a funkcionális követelményeket.
- **Regionális jelentőségű** (több kistérségre kiterjedő funkciójú) **funkcionális nagy- és középvárosi térségek** (megyei jogú városok, megyeszékhelyek, gazdaságfejlesztési pólusok és térségeik, speciális településegységek).
- **Térségi szerepkört betöltő funkcionális kisvárosi térségek.**

A funkcionális városi térségeken belül két belső funkcionális részegység lehetséges:

- **Funkcionális kistérség:** Azok a jelenlegi kistérségek, amelyek nem képesek gazdaságilag integrálni szűkebb térségüket, esetleg saját lakosságuk jelentős része is máshová ingázik, nem alkothat önálló FVT-t, hanem beintegrálódik a nagyobb egységekbe. Ezek java részben az első és a második kategóriájú FVT-k esetében fordulnak elő.
- **Funkcionális mikrotérség:** Azok a kisvárosok, amelyek nem önálló térségi központok, de néhány funkció esetében néhány falu lakossága

számára ellátnak feladatokat (pl. általános iskola), a vonzott településekkel együtt funkcionális mikrotérségeknek, (mikrokörzeteknek) tekinthetők.

A fenti négy létező hierarchikus kategória második és harmadik csoportjába tartozó FVT-k több azonosítást mutatnak, mint különbséget, így további típusokra való bontásuk nem indokolt. Sőt funkcionális értelemben, a településhálózatban betöltött szerepüknek megfelelően a közelítésük szükséges. A negyedik osztályban már inkább különböző adottságú és típusú és eltérő fejlesztést igénylő térségek vannak. Ezek két jellemző típusa az aprófalvas funkcionális városi térség² és a mezővárosi központú térségek.



*Dr. Faragó László
főigazgató-helyettes,*

MTA

*Regionális Kutatások Központja,
Pécs*

Irodalom

- Beluszky P. 2003: Magyarország településhálójának földrajza. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- ESPON 1.1.2. 2006: Urban-rural relations in Europe. Final report. Centre for Urban and Regional Studies Helsinki University of Technology, Helsinki
- ESPON 1.4.1. 2006: The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO). Final Report. Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, Wien
- Faragó László 2006: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása. Tér és társadalom 20. évf. 2. sz. 83–102. pp.
- Faragó László 2007: Térstruktúra: térdeák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben. Tér és Társadalom 21 évf., 4. sz. 21–38. pp.
- Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról 2007: Gyarapodó régiók, növekvő Európa. Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxemburg.
- NORDREGIO et al. 2005: The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development. Report No. 1.1.1 ESPON.
- Territorial Agenda of the European Union 2007: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Leipzig.

² A funkcionális városi térségekről részletesen szól Sütő Attila tanulmánya lapunk 52. oldalán.

A városok gazdasági potenciálja

A településhálózat-fejlesztését célzó politika megalapozása a gazdaság oldaláról Városok az átalakuló gazdasági térszerkezetben

Economic potential of the cities

A focal point for urban and regional policy should be supporting local and regional economic development. In this paper (considered as a background document for such policies), we have concentrated on revealing and understanding the hierarchy of economic centres in Hungary. By analysing key indicators (gross sales revenues, gross added value, export capacity, FDI intensity, labour market processes, business service activities, retail and distributive services), we have tried to identify the levels of urban hierarchy and defined groups of towns and cities belonging to those. Our aim has been to support the elaboration of a future development policy and a new legal/regulation framework that would rest on local needs and would support different development paths.

Az 1960-as évek végéig a kis-és középvárosok központi funkciói nagyrészt a „hagyományos” piacközponti (kereskedelmi) szerepkörök mellett a kollektív fogyasztás (közszolgáltatások) intézményeire épültek elsősorban. A globális összehasonlításban példa nélkül álló, kis- és középvárosok sűrű hálózatára épülő, kiegyensúlyozott európai városhálózatot azonban a már méretgazdaságosság elvére épülő fordista tömegtermelés és -fogyasztás erősen differenciálta: a gazdasági tevékenységek sűrűsödési zónáiban a kisebb centrumok munkamegosztásban betöltött szerepe megváltozott, ipari (és ahhoz kapcsolódó) funkciókkal gyarapodtak. Az 1970-es években új szakaszba lépő világgazdasági folyamatok a további differenciálódás, illetve a térbeli koncentráció irányába hatottak, alapvetően átértékelve a hagyományos városi funkcióikat. Az új szakasz jellemzői:

- Az értéktermelési folyamat globális keretek között zajlik, amelynek kereteit – a tőke működéséhez szükséges jogi-szabályozási környezetet – a liberalizáció újabb hulláma biztosította;
- A fenti folyamat az állam szerepének újraértelmezésével járt együtt, amelynek lényegi

elemei a piac működésének deregulációja, a beruházásokat ösztönző nagyberuházások és az újraelosztás szerepének csökkentése, valamint ennek eredményeként a közszolgáltató szféra zsugorodása;

- A közösségi érdekek képviselője – így a piaci szereplők döntéseinek társadalmi kontrollja – alapvetően lokális szintre szorult vissza;
- A gazdasági szereplők globális versenye eredményeként felgyorsult az innovációs folyamat, ami a „tudásközpontok” (nagyvárosok; egyetemi központok) szerepét erősítette/erősíti meg a gazdasági térszerkezetében;
- A tőkekoncentráció és az átalakuló szervezeti keretek (monopolisztikus/oligopolisztikus irányítási formák) a gazdasági folyamatok fölötti ellenőrzés erőteljes térbeli koncentrációját eredményezték;
- A termelési folyamat – és térbeli keretei – átalakulása a szolgáltató szektor dinamikus bővülését és differenciálódását eredményezte, felértékelve olyan tevékenységek szerepét a városi funkciók között, mint az üzleti szolgáltatások, logisztika, oktatás, kutatás-fejlesztés, kulturális és szabad-

idős szolgáltatások. E szerepkörök fejlődési tényezői a (fizikai) elérhetőség, az információkhoz való hozzáférés, a (helyben) felhalmozott tudás, a kulturális örökség és a helyi milió.

A fenti folyamatok alapvetően átrendezték a globális – s azon belül az európai – térstruktúrát. A gazdasági környezet növekvő bizonytalansága, az ennek következményeként gyorsan átértékelődő lokális gazdaság és a nem-helyi szereplők növekvő súlya annak működésében különösen sérülékennyé teszi a kisebb centrumok (kis- és középvárosok) helyzetét, és nehezíti a helyi (gazdaságfejlesztési) stratégiák kialakítását. A sérülékenység tényezői: (1) a helyi gazdaság (a nagyvárosokhoz képest) csekélyebb diverzifikáltsága – ennek példái a fordizmus termékei, a tartós szerkezeti válsággal küzdő kisebb ipari centrumok –, (2) a szolgáltatások növekvő súlya, amely többnyire külső szereplők döntéseinek eredménye, (3) a helyi erőforrások korlátozottsága/léptéke (tudásbázis, intézményi háttér, infrastruktúra, terület stb.) és (4) a település méretéből adódóan a „helyi állam” viszonylag szerény mozgásteret a gazdasági térfolyamatok kontrolljában. Ezekkel a problémákkal valamennyi, Budapesten kívüli – európai léptékben egytől-egyig kis-, illetve középvárosnak minősülő – centrumunk gazdasági szereplőinek szembesülnie kellett az elmúlt két évtizedben

A fenti problémák tükröződnek a városi (városrégióbeli) térfolyamatokban is: olyan „nagyvárosi” terekre jellemző jelenségek tapasztalhatók a kisebb európai városokban is, mint a szuburbanizáció, a fogyasztás nagyléptékű tereinek megjelenése, a hagyományos városközponti funkciók hanyatlása, amelyek jórészt a város határain kívül született fejlesztői döntések eredményei. A kisebb centrumok is növekvő mértékben váltak részévé a globális ingatlanpiaci folyamatoknak, amelyek következményeit integrált módon, a várospolitika eszközeivel kell(ene) kezelni, a felmerülő társadalmi konfliktusokkal együtt.

A fenti folyamatok/tényezők terméke az európai – s ezen belül a magyarországi – városhálózat erőteljes differenciálódása. Az átrendeződés vesztesei a hanyatló kisvárosok, amelyek többségükben erősen specializált helyi gazdasági bázissal jellemezhetők, illetve a „hagyományos” piacközpontok, amelyek a nagyvárosi terektől távol helyezkednek el, emiatt kedvezőtlen a közlekedés-földraj-

zi helyzetük. Ezekben a centrumokban a helyi gazdaság hanyatlása a munkanélküliség növekedéséhez, a háztartások és az önkormányzat elszegényedéséhez, a helyi szolgáltatások színvonalának általános hanyatlásához, a fizikai környezet romlásához, végső soron pedig népességvesztéshez vezetnek.

A „nyertesek” körének meghatározása korántsem egyszerű, hiszen a növekedésnek ára van: növekvő külső függőség, környezeti terhelés, társadalmi polarizáció formájában. A szakirodalom ide sorolja a nagyvárosi régiók munkamegosztásába bekapcsolódó településeket (lakófunkció, gazdasági szuburbanizáció, szabadidős szolgáltatások/terek), a kedvező közlekedési helyzetű, szolgáltató funkciókra építő fejlődési utat bejáró kis- és középvárosokat, a kulturális örökségüket kiaknázó településeket (turisztikai és kulturális ipar összekapcsolása, a helyi milió, mint telephely-tényező „eladása”), a fejlett intézményi háttérrel rendelkező tudásközpontokat (egyetemi városok, mint ipari-szolgáltató centrumok). A lehetséges növekedési pályák alapja – az európai városokra irányuló kutatások és az EU-projektek tapasztalatai szerint minden esetben – a helyi erőforrások feltárása és kiaknázása egy diverzifikált(abb) gazdasági struktúra kialakítása érdekében, a helyi környezet minőségének javítása és (a város határain is átnyúló) partnerség.

A GAZDASÁGI POTENCIÁL MÉRÉSE – HELYZETELEMZÉS ÉS TÍPIZÁLÁS

Jelen tanulmányban azokat az eredményeket összegezzük, amelyek tükrözik a magyarországi városhálózat – fentebb leírt gazdasági folyamatokban gyökerező – differenciálódásának folyamatát: feladatunk a gazdasági centrumok „feltérképezése” és tipizálása volt. Ezen keresztül jutottunk el a városhierarchia szintjeinek gazdasági szempontú lehatárolásához, a szinteken belül megjelenő, közös jellemzőkkel leírható településcsoportok meghatározásához, s ennek révén a célcsoportra fókuszáló várospolitikai ajánlások megfogalmazásához. Járulékos eredményként azt vártuk, hogy közelebb kerülünk az ország térszerkezetét megosztó nyugat-kelet lejtő belső tartalmának feltárásához. Eredményeink hozzásegítenek ahhoz,

hogyan az Unió szintű fejlesztési ajánlásokat a hazai szakpolitikában is érvényesíteni tudjuk.

A GAZDASÁGI CENTRUMOK KÖRÉNEK MEGHATÁROZÁSA – MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A gazdasági központok körének lehatárolásához a 2005. évi APEH SZTADI adatbázist használtuk a kettős könyvelésű vállalkozások éves adóbevallásáról. Az elsődleges szűrési feltétel az volt, hogy egy adott településen a bruttó éves árbevétel érje el legalább egy középállalat szintjét.² Így biztosítható, hogy az egyszeres könyvvitelű cégekkel és egyéni vállalkozói teljesítményekkel is számolva egyetlen számottevő gazdasági centrum sem maradhat ki a vizsgálatból. A szűrési feltételnek mintegy 430 település felelt meg, s ami meglepő volt, hogy több tucat városi rangú település (közte relatíve hosszabb idő óta városok is) már ekkor lemaradt a listáról. Ez azt jelenti, hogy a rendszerváltás előtti helyi gazdasági bázis (agrár nagyüzem(ek), élelmiszer-feldolgozó(k), telephelyi ipar, kis- és közepes méretű tanácsai vállalatok) leépülése csaknem maradéktalanul végbement, ám az új vállalkozási formák által létrehozott új helyi gazdaság közel két évtized alatt sem volt képes megerősödni a döntően lokális és térségi piacokra alapozva. A további vizsgálatok bázisát ez a településsokaság adta.

A gazdasági központi szerep alapja tehát az árbevételben megmutatkozó gazdasági erő, ám ez önmagában elégtelen a tényleges centrum szerep feltárásához, az eltérő fejlődési pályák bemutatásához. Alapvető indikátorként tekintünk a bruttó hozzáadott-érték hányadra (HAÉ), mely a helyi gazdaság értéktermelő képességét jelzi. A helyi gazdaság szerkezete sokban meghatározza a HAÉ hányadost, hiszen egyes feldolgozóipari tevékenységek (vegyipar, elektronikai ipar, autógyártás) magas értéknövekedést eredményez, míg a szalag mellett történő egyszerű összeszereléستől mérsékelt HAÉ növekmény várható.

Hasonlóan kitüntetett típusképző szerepet tulajdonítottunk a külpiazi aktivitásnak, valamint a globális tőkeáramlásba és relokációs folyamatba való beágyazódásnak. E folyamat indikátorai az export értékesítés aránya a bruttó árbevételből,

valamint a külföldi tőke aránya a kettős könyvelést benyújtó cégek összesített jegyzett tőkéjéből. Ezeket vizsgálva arra is kerestük a választ, hogy

- i) a Nyugat- és Közép-Dunántúl gazdasági központjainak fejlődési pályája valóban önálló modell-e;
- ii) az export-teljesítmény és a külföldi tőkebefektetési aktivitás között kimutatható-e érdemi összefüggés;
- iii) van-e a kapcsolat a megtermelt hozzáadott érték, az export-aktivitás, valamint a külföldi tulajdoni érdekltség szintje között.

A VÁTI által 2007 őszén zárt RePUS projekt elvégezte a térségi munkaerő-piaci rendszerek (LLS) feltárását, kijelölte azok központjait. Külön kibontották a Budapesti LLS belső térstruktúráját, mint az országban egyedülálló, policentrikus fejlődés irányába mutató városregiót. Felhasználva a RePUS kutatás eredményeit, megpróbálunk ebben is tovább lépni annyiban, hogy a kiválasztott kb. 430 gazdasági központ szerepkört betöltő település esetében megnéztük a külső munkavállalók (beingázók) számára nyújtott munkahelyek számát, s ennek alapján végeztük el a hierarchiába sorolást. Így tisztább képet alkothattunk a hazai város-térségek (FVT-k) térbeli munkaerő-piaci folyamatairól.

Az üzleti szolgáltató funkciók a városi szerepkörök dinamikus, növekvő jelentőségű elemei. A szektor átalakulásáról (kisebb elemszámú bázison) 1990 óta folyamatosan állnak rendelkezésre adatok, amelyeket (a 2007. évi KSH Cég-Kód-Tár adatbázisra alapozva) a 430 gazdasági centrumra vonatkozóan dolgoztunk fel. Az üzleti szolgáltatók esetében a szolgáltatók abszolút száma (a tömörülés mérete), valamint az általuk nyújtott szolgáltatási paletta sokszínűsége tükrözi egy-egy centrum jelentőségét a szektor térszerkezetében, az elemzésben is e szempontokat helyeztük előtérbe.

A kereskedelem, a termelőt a végfogyasztóval összekötő szektor szerepe ugyancsak kiemelkedő fontosságú az értéktermelési láncban. A gazdasági központ, mint szolgáltató centrum akkor tölti be szerepét, ha a helyben lakó és dolgozó népesség számára is változatos, egymással árban és minőségben versengő, széles skálán szóródó bolthálózatot tud felmutatni. A fogyasztási központ-szerep – részben a multinacionális és hazai láncok fokozatos

² Az éves nettó árbevétel települési szintje haladja meg a 4 Mrd Ft-ot, azaz, a 16 millió Euro-t.

terjeszkedése nyomán – erősen differenciálódott az utóbbi tíz év során. A bolthálózat (KSH, T-STAR adatbázis) felmérése mellett a láncok terjeszkedési stratégiáját is értékeltük, illetve áttekintettük az általuk érintett települési kört.

Az elvégzett részelemzések segítségével központ-hierarchiát készítettünk. Megyei szinten összegeztük a főbb jellegzetességeket, kimutatva a hasonló és eltérő fejlődési pályák által létrehozott térstruktúrák sajátos és közös vonásait. Az egyes dimenziók eredményeit összegezve meghatároztuk a hazai gazdasági központok főbb típusait, a típusokon belül megjelenő sajátos közös jegyekkel rendelkező kisebb csoportokat, feltárva a típusok belső strukturális jegyeit.

A GAZDASÁGI ERŐ ÉS A HOZZÁADOTT-ÉRTÉK

A kistérséget, mint a gazdasági szerveződés hipotetikus alapegységét tekintve megállapíthatjuk, hogy a térségekben zömében egyértelműek a szerepek. Mintegy 110 kistérségnek egyetlen erőközpontja van (volt 2005-ben). A hazai térszerveződés sajátossága, hogy 16-17 kistérségnek (Lengyeltóti térsége éppen a meghúzott határon mozog) egyáltalán nincs – gazdasági értelemben vett – központja, legalábbis a helyi vállalkozások teljesítményét alapul véve. Ezek külső, közeli erőközpontok felé gravitálnak. Több kistérség esetében azonban egynél több, egymással rivalizáló gazdasági központot sikerült azonosítani. Két versengő centrummal 22 térség rendelkezik, közöttük olyan, a rendszerváltás előtt gazdasági értelemben egypólusú térségek is, mint a mosonmagyaróvári, a sárvári, a várpalotai, a kalocsai és a gyöngyösi. Három, közel azonos súlyú centruma nyolc kistérségnek van, ezek zöme a perifériákon helyezkedik el, ami a térségi gazdaság szempontjából is megmutatkozik (pl. Tamási, Békés, Kunszentmiklós), vagy üdülőövezetekben fekszik (Fonyód, Gárdony). Sajátos belső strukturára utal (összesen hét kistérségben) a négy, vagy annál több gazdasági centrum jelenléte egy térségen belül. Ennek oka lehet a gazdaság prosperitása (Pilisvörösvár), vagy annak tartós válsága (Mezőkovácsháza) is, illetve a sajátos települési szerkezet (Kiskőrös, Siklós).

A gazdasági centrum(ok) súlya a kistérségek gazdaságán belül általában meghatározó. A térségek többségében a gazdaság teljesítménye 1-2-3 központban összpontosul, míg a többi térségbeli településen a gazdasági teljesítmény alig mérhető. Néhány térségben (szám szerint nyolcban) ugyan a centrumban a térségi gazdasági teljesítmény kevesebb, mint fele koncentrálnak, ám a fennmaradó hányad szóródik a kistélepülések között, így a centrumnak nincs riválisa saját térségén belül.

A megyék gazdasági térszerkezete erősen koncentrált, kevésszámú centrumban összpontosul a gazdasági teljesítmény, s ez különösen a válsággal sújtott, gyenge gazdaságú megyék esetében jelent problémát. A nagy gazdasági teljesítményű megyék esetében a néhány húzó centrum kedvező hatása a megye egészének fejlődésére egyértelmű, „árnyékukban” jelentős gazdasági teljesítménnyel kisebb központok sora képes megerősíteni saját helyi gazdaságát.

Pest megye különleges helyzetű, hiszen itt a Budapest mellett megjelenített négy nagyközpont (Budaörs, Törökbálint, Gödöllő, Vác) mögött további kilenc kis- és középváros kettős könyvelésű vállalkozásainak bruttó árbevétele haladja meg a 100 Mrd Ft-ot (összesítve 1250 Mrd Ft). További 21 településnél ez az összeg egyenként meghaladja a 20 milliárd Ft-ot (összesítve 865 Mrd Ft), ami a közép-magyarországi régió összevont gazdasági teljesítményén belül csupán 4,9, illetve 3,4%, de felér egy-egy kisebb megye teljes gazdasági teljesítményével. Fentiek is jelzik, hogy a régió egyre inkább egységes gazdasági térként, városrégióként viselkedik, s fejlődése elindult a policentrikus irányba.

A bruttó hozzáadott érték (HAÉ) a lokális gazdaságok értéktermelő képességét jelzi, s áttételesen utal az adott évi GDP-re is. A gazdasági súly és a hozzáadott érték alapján a magyar településhálózatban a városok számánál lényegesen kevesebb, mintegy 150-200 olyan központ azonosítható, melynek „érzékelhető” méretű lokális gazdasága van. Az eredeti sokasághoz viszonyított szűkítés azt is eredményezte, hogy a kisebb jelentőségű gazdasági centrumok között megjelenő nagyközségek és községek csaknem kivétel nélkül az alsó kategóriákba szorultak vissza, gazdasági centrumszerepük már megyei szinten sem jelentős, legfeljebb kistérségükön belül töltenek be közpon-

ti szerepet. Ezek településpolitikai kezelése természetesen különül a számottevő súlyt képviselő gazdasági központokétól.

A fenti problémakörnél jóval súlyosabbnak értékelhető a központhiányos kistérségek helyzete: ezek önálló gazdaság-fejlesztési egységként meg sem jelennek, fejlődésüket egyelőre más, közeli térségekben megvalósult investíciók, beruházások határozzák meg.

Elsősorban a koncentrált térstruktúrát mutató megyékben lehet kimutatni, hogy a kistérségi beosztás, valamint a tényleges gazdasági térstruktúra erősen inkonzisztens. A nagyvárosok vonzása és hatása messze túlnyúlik az Országgyűlés által elfogadott kistérségi határokon, azokhoz nyomokban sem igazodik. A nagyvárosok közelében fekvő kisméretű gazdasági centrumok nem is tekinthetők önálló szervező erővel bíró központnak, sokkal inkább a nagyvárosok gazdasági terében töltenek be alközponti szerepet.

A KÜLPIACI NYITOTTSÁG ÉS BEÁGYAZOTTSÁG

A külpiaci nyitottság – mind a külpiacokon értékesített termékek aránya, mind a külföldi tőkerészvétellel működő cégek jelentősége – fontos gazdasági indikátor. A magyar gazdaságot nyitottsága miatt a szakértők általában exportvezérelt gazdaságként írják le, s a külföldi befektetők kapcsán a liberális, támogató-vonzó gazdaságpolitikát helyezik előtérbe.³

A külpiaci aktivitás, a globális gazdasági folyamatokba való beágyazódás a hazai gazdasági centrumok hálózatában töredékesen ment végbe a rendszerváltás nyomán. A multinacionális cégek száma, részesedése a termelési értékből, a mérlegfőösszegeből, az exportból, a külföldi tulajdoni hányad a jegyzett tőkében, az export, import és a GDP aránya, a multinacionális cégek hálózatára

felfűződő alvállalkozói és beszállítói cégek súlya európai összevetésben is magas. A gazdasági központok többsége kettős könyvelésű cégeiben a külföldi tőke nem, vagy csak szerény mértékben jelent meg, illetve a külpiaci aktivitás is mérsékelt. Bár a két tényező közötti összefüggés nem szignifikáns, a gazdasági központok több mint fele sem egyik, sem másik kritérium szerint nem vesz részt a globális gazdasági folyamatokban.⁴

A MUNKAERŐ-PIACI CENTRUM SZEREP

A RePUS kutatás kimutatta a meghatározó városi központok vonzásterét, az eredmény ábrázolása azonban elfedte aényt, hogy a térségek belső struktúrája, a tényleges munkahelykínálat ennél bonyolultabb rendszereken keresztül érhető el a helyben lakók számára. Látható, hogy a nagyvárosi beingázási zónák átlépi a kistérségi határokat, nem igazodnak a KSH által definiált agglomerációs (agglomerálódó térség) határokhoz, sőt, a megyehatárokhoz sem. A 139 lehatárolt LLS jelzi, hogy a 300-at meghaladó városi kör alig fele tölt be tényleges munkaerő-vonzási szerepet. A vizsgálat hátránya, hogy az eredmények nem adnak lehetőséget a munkaerő-piaci szerepek hierarchiájának megállapítására. A kijelölt LLS-ek és a tényleges beingázási központok között jelentős az eltérés, a valós munkaerő-piaci központok száma lényegesen szélesebb a VÁTI által lehatárolt körnél. A központok hierarchiájában erős a szóródás, a főváros és a lokális jelentőségű centrumok között a különbségek óriásiak.

Mi a folyamat másik oldalát igyekeztünk feltárni. Vizsgálatunk célja az volt, hogy azonosítsuk a legjelentősebb beingázási, munkaerő-kínálati központokat a gazdasági centrum szerepet betöltő mintegy 430 település köréből. Ehhez a 2001. évi Népszámlálási adatsorok alapján a helyben lakó és

³ Az érme másik oldala, hogy az export legalább fele nem vesz részt a világpiaci versenyben, hanem egy vállalatcsoport hálózatán belüli árumozgást takar, ahol a transzferárakat a cégstratégia befolyásolja. Ugyanakkor a külföldi tőke – a privatizációs folyamat-hoz köthető – hazai térfoglalásának jelentős része a piac megszerzését célozta, a későbbi fejlesztések motivációi között a külpiaci terjeszkedés csak alárendelten jelent meg.

⁴ Ez nem értékítélet, csupán megállapítás! Önmagában lehet sikeres egy lokális gazdaság cégeinek hazai piacra koncentrált értékesítésen keresztül is, akár tagjai egy nemzetközi termelési-értékesítési láncnak, akár önálló üzletpolitikát folytatnak. A megállapítás arra igyekszik rávilágítani, hogy a magyar gazdaság magas szintű integrációja a globális folyamatokba – a méréseket végző szervezetek által használt adatok alapján – korlátozott számú szereplő tevékenységének köszönhető, melyek térben egyenlőtlenül helyezkednek el az országon belül.

dolgozó munkaerővel le nem fedett helyi munkahelyek számát használtuk indikátornak, melyet a központi szerepkörű település az, amely kínálatot nyújt a külső települések aktív keresői számára.

A munkaerő-piaci szerepkörök alapján a gazdasági erőnél kevésbé koncentrált térstruktúra tükröződik, ezzel együtt a tényleges vonzásközpontok (ahol legalább 500 a beingázók számára nyújtott munkahely) száma nem éri el a vizsgálatba vont települési kör felét (nagyjából 190 centrum), ezen belül 120-125 város kínál 1000-nél több munkahelyet, szoros összefüggésben a helyi gazdasági erő alakulásával. A problémák elsősorban ott koncentrálódnak, ahol a munkaerő-piaci központok száma is alacsony, valamint az általuk nyújtott munkahelyek száma is csekély. Kérdéses, hogy mit tekintünk előbbre valóknak a várospolitika kimunkálásakor: a magas szintű ingázási hányadot, ahol néhány jól elérhető központba viszonylag nagy távolságról tudnak bejárni a dolgozók, vagy az alacsony szintű migrációt (kényszerű térpályákat), több egyenként kisebb központ egyidejű megerősítésén keresztül?⁵

AZ ÜZLETI SZOLGÁLTATÓ KÖZPONTOK HIERARCHIÁJA

A versenyképesség javításában, a piaci alkalmazkodásban az üzleti szolgáltatások tudás- és információközvetítő szerepük révén kulcsszerepet töltenek be. A szektor bővülése és differenciálódása – s az ennek nyomán formálódó, erősen koncentrált térstruktúra – Magyarországon az átmenet terméke. Budapest mögött (amely a munkaerő minőségi paramétereitől és a személyes kapcsolati háló sűrűségétől erősen függő tevékenységi körök⁶ esetében a szolgáltatók 55-68%-át tömörítette már az 1990-es évek közepén), elsősorban a vidéki felsőoktatási centrumok, illetve (harmadik és negyedik hierarchiaszintként) a jelentős intézményi, szakértői háttérrel rendelkező megyeszékhelyek gyarapodtak új, üzleti szolgáltató funk-

ciókkal a kilencvenes évek elején. Emellett a vállalkozási aktivitás és az ipari szerkezetváltás üteme bizonyult fontos differenciáló tényezőnek a közép- és kisvárosok körében.

A kilencvenes évek második felében jelentek meg a hazai piacon a multinacionális szolgáltató szervezetek, és építették ki fővárosi központú szolgáltató hálózataikat,⁷ ugyanakkor a – túlnyomórészt szintén fővárosi székhellyel rendelkező – hazai szolgáltatók egy része szintén megerősítette piaci helyzetét a dinamikus kis- és középvállalatok keresletére építkezve. Az elmúlt évtizedben felgyorsuló tőke- és szervezeti koncentráció ellenére a legtöbb tevékenységi körben meghatározó maradt a kisservezetek szerepe – elsősorban a hazai kis- és középvállalkozások piaci információval történő ellátásában. Az üzleti szolgáltatások hazai piacára egészében véve erős dualizmus jellemző,⁸ amely megjelenik a szolgáltatók ügyfélkörének térbeli tagozódásában, illetve a főváros-vidék közötti információs aszimmetriában – a vidéki térségek fővárosi szolgáltatókkal szemben fennálló függőségében is.

A szektorban zajló strukturális változások egyrészt a településhierarchiát követve zajlottak, másrészt – a kisebb települések körében, illetve a főváros/vidék viszonyrendszerben – erőteljes szelekciót, végső soron pedig térbeli koncentrációt – eredményeztek. A főváros és térsége megőrizte információs monopóliumát, sőt, meg is erősítette, elsősorban a fővároson kívüli települések növekvő súlyának köszönhetően. Valamelyest erősödött a százezer főnél népesebb városok centrum-szerepe, amelynek alapja az e településeken fellelhető munkaerő- és információs bázis volt. Az üzleti szolgáltatások viszonylag tág, specializált tevékenységeket is felvonultató köre azonban vidéken csupán 19 (8+11) „teljes értékű”, centrumban lelhető fel.

Ugyanakkor azokban a térségekben, ahol a gazdasági növekedés tartósan az országos átlag alatti, a szektor fejlődése megtorpant, s ha a gyenge gazdasági dinamikához erősen koncentrált térszer-

⁵ A koncentráció és hatékonyság elve ütközik a fenntarthatóság és kohézió elvével!

⁶ Üzletviteli tanácsadás, szoftverfejlesztés, K+F, hirdetés, piackutatás.

⁷ A folyamatot tükrözte a „K” szektor növekvő részaránya az összes külföldi működőtőke-befektetésen belül (7,3%-ról 22%-ra 1996 és 2006 között). Ezzel párhuzamosan nőtt a külföldi tőkerész aránya a vegyes tulajdonú vállalatokban (KSH, 1996-2006). Az adatot torzítja, hogy a „K” szektorban szerepel az ingatlanszektor is, azonban állításainkat alátámasztják más adatforrások is (pl. Figyelő TOP 200 adatai, 1996-2006).

⁸ Ezt jól illusztrálja a könyvvizsgáló és üzletviteli tanácsadási ágazat helyzete: a „négy nagy” multinacionális szolgáltatóé (árbevétel szerint) a hazai piac 42%-a, ügyfeleik száma alapján azonban csak a piac töredékét mondhatják magukénak. (Figyelő TOP 200, 2006)

kezet társul, akkor (kis)térségi szintű polarizáció zajlik, amelyben az üzleti információk hasznélvezői a térségi (nagy)központ vállalkozásai, míg a peremhelyzetű térségek gazdasági szervezeteinek kevés az esélyük, hogy kilépjenek a helyi/szűkebb térségi piacról. A koncentrációs folyamat az üzleti szolgáltatások piaci logikájából következik, kevéssé irányítható vagy befolyásolható, azonban a centrumok térbeli differenciálódása, és az ebből következő térbeli-társadalmi feszültségek a területi (város-) politika beavatkozási területei közé sorolandók.

A FOGYASZTÁSI KÖZPONT SZEREP – A KERESKEDELMI CENTRUMOK HIERARCHIÁJA

A kereskedelem az anyagi javak áramoltatásában – azoknak a termelőktől a fogyasztókig történő eljuttatásában – tölt be kulcsszerepet. Ennek megfelelően a szektor a gazdasági tevékenységeknek a közvetítési folyamat különböző szakaszaihoz kapcsolódó, széles körét foglalja magában – nagykereskedelmi, logisztikai, szállítási és kiskereskedelmi műveleteket, amelyek térstruktúráját eltérő szempontrendszerek alakítják. Bár a szektor egészére jellemző, hogy a fogyasztópiac (fizetőképes kereslet/vásárlóerő) eloszlását követve formálódott a szektor térszerkezete, a potenciális vásárlók közelsége eltérő módon hat a közvetítés különböző szakaszaiban. A kiskereskedelmi üzletek megjelenése a fogyasztók eloszlását követi, a nagykereskedelmi-logisztikai centrumok esetében az optimális telephely-választást az ellátandó piacok és a beszerzési források elérhetősége, a közlekedés-földrajzi helyzet határozza meg elsősorban, a kiskereskedelmi raktárak (raktár-áruházak/C+C üzletek) helyét a felsorolt szempontok kombinációi határozzák meg. Ennek megfelelően a közvetítői lánc térstruktúrája erősen hierarchizált.

Az elosztás (logisztika, nagykereskedelem) központi funkciói tipikusan a nagyvárosi terekben

összpontosulnak. Nálunk a közép-magyarországi régió (környező megyékbe is átnyúló) szerepe a meghatározó, amelyet 2004-es EU-csatlakozásunk tovább erősített. A közép-magyarországi régió elosztó-közvetítő monopóliuma középtávon már oldódhat, erre utalnak a nemzetközi ingatlan-tanácsadók előrejelzései, és ebbe az irányba hat a kormányzati politika is. A folyamat a központi fekvésű, autópálya mellett elhelyezkedő, illetve jelentős ipari (export) bázissal rendelkező, nagy (első-sorban a 100.000 főnél népesebb) vidéki centrumok szerepét értékelheti fel a szektorban.

A kiskereskedelem a közvetítő lánc legkiegyenlítettebb térstruktúrával rendelkező – a fogyasztók eloszlását követő – eleme, hiszen funkciója az áru és a vásárló közvetlen kapcsolatának megteremtése. Ez ugyanakkor hagyományosan a városi (központi) szerepkörök egyik kulcseleme, mércéje a centrumok jelentőségének és az ott élők jólétének (életminőségének) is. Magyarországon a kiskereskedelmi szolgáltatások elérhetőségének (üzletek száma, közelsége) és minőségének (az üzletek által kínált áruk mennyisége, minősége és az ún. háttér-szolgáltatások köre) javulását a gazdasági átmenet egyik legfontosabb (és legpozitívabb) vívmányának tartja a lakosság.⁹

A hazai kereskedelemben 2000 után erőteljes tőkekoncentráció indult el, ezzel párhuzamosan szervezeti koncentráció is zajlott. A fenti folyamatnak a legnagyobb lökést a nemzetközi kereskedelmi hálózatok és ingatlanfejlesztők piacra lépése adta,¹⁰ hozzájuk köthető a nálunk újnak számító kereskedelmi formák (bevásárlóközpontok, hipermarketek, diszkont áruházak) elterjedése, és a szervezeti és szolgáltatási (termék-) innovációk tömeges bevezetése, amely a hazai szereplőket is hasonló lépésekre készítette ezzel erőteljes szelekciót elindítva.

A fenti folyamatok átrajzolták a hazai bolthálózat képét, amelynek legfontosabb mozzanatai, sajátosságai a következők voltak:

- Az új, nagy alapterületű kereskedelmi formák térnyerésével a bolthálózatban térbeli koncentráció zajlott, amelynek nyertesei a településhierar-

⁹Két nagyléptékű (1000-1000 fős) lakossági felmérés tanuskodik erről, amelyet az MTA RKK Békéscsabai Osztálya végzett Szegeden (2000) és Békéscsabán (2004).

¹⁰ A szektor részesedése a külföldi működőtőke-befektetésekből 12%-ról (1996) 15,3%-ra nőtt (2006), miközben a tíz legnagyobb kereskedelmi vállalat között egy többségi magyar tulajdonút találunk; míg a legkorábban telítődő élelmiszer-piacon két hazai lánc maradt a TOP 10 között.

chia felső szintjén helyet foglaló városok és a budapesti városrégió, vesztesei pedig a kis- és aprófalvakban élő népesség;

- A városi tereken belül a kereskedelmi funkciók dekoncentrációja zajlott a városperemi fejlesztések eredményeként;
- A fogyasztói térpályák térben és időben is átrendeződtek, azok fókuszába egyre inkább a (térben viszonylag koncentráltan elhelyezkedő) nagy alapterületű kereskedelmi formák kerültek, felértékelődött a mobilitás és növekedett a kombinált bevásárló utak száma;
- A fenti folyamatok eredményeként a társadalom a fogyasztói szokások „mentén” is differenciálódott: az új keletű egyenlőtlenségek dimenziójává vált a kereskedelmi szolgáltatások elérhetősége, a lakóhelyi településhierarchiában elfoglalt helye.

A kereskedelmicentrum-szerep elsődleges mutatójának a tartós cikkek kínáló üzletek¹¹ számát („tömegét”) tekintettük. Az így kialakult képet (kirajzolódó hierarchiát) árnyaltuk a nagy alapterületű, tartós fogyasztási cikkek (is) kínáló kereskedelmi formák,¹² a bevásárló központok és a hipermarketek térszerkezeti sajátosságainak összefoglalásával.

Az üzletek térbeli elhelyezkedése alapvetően követi a népesség – a fogyasztók – eloszlását a településhierarchia felső négy szintjén (ideszámítva Budapestet is). A Budapest és tágabb térsége között alakuló térbeli munkamegosztásban a főváros belső területei a kereskedelmi struktúra specializációja, a nagyobb hozzáadott-érték és az új kereskedelmi formák dominanciája felé tolódik el, míg a külső kerületek peremterületei, illetve a városrégió Budapesthez közeli, kedvező közlekedési helyzetű települései növekvő mértékben válnak a nagy alapterületű kiskereskedelmi fejlesztések (outlet centerek, strip mall-ok) és elosztó-logisztikai funkciók célpontjaivá.

A százezres városok, illetve a többi megyeszékhely kitüntetett helyet foglal el a térszerkezetben, de a legtöbb megyében másodlagos kereskedelmi centrumok oldják a térbeli koncentrációt. A város csoportok a (fővároson kívüli) hipermarket-fejlesztések elsődleges célpontjai is, ami tovább erősített szerepüket a kereskedelmi hierarchiában,

miközben jelentősen differenciálódott a kisvárosok, mint fogyasztási központok köre. Bár a diszkont-hálózatoknak a kisvárosok széles körét érintő fejlesztései a térbeli kiegyenlítődé irányába hatnak rövidtávon, az árverseny azonban erős szelekciót, és végső soron a helyi (térégi) kereskedelmi kínálat szűkülését eredményezheti. A folyamat kárvallottjai elsősorban az alacsony jövedelmű térségek lakói, akik elszenvedik a kereskedelem átalakulásának (térbeli) következményeit, míg előnyeit kevésbé élvezhetik.

A MUTATÓK BELSŐ STRUKTURÁLTSÁGA

Fontos látnunk az adattömeg belső összefüggérendszerét, melyet korreláció-számítással tártunk fel. Ennek alapján négy tényező esetében van sztochasztikus együttmozgás: a bruttó árbevétel (milliárd Ft-ban), a beígázó munkaerő száma (fő), a specializált kereskedelmi üzletek száma (db), valamint az üzleti szolgáltató cégek száma (db) tekintetében, melynek erőssége 0,968-0,994 között mozgott a hat adatpár esetében.

Emellett, érdemi kapcsolat csupán a külpiazi aktivitás (az exportértékesítés aránya a bruttó árbevételből, %), illetve a külföldi tulajdoni részesedés (a külföldi tőke aránya a jegyzett tőkéből, %) esetében mutatkozott, de ennek erőssége alig közepes (0,480). Számos példát találunk magas külfölditőke-arányra a jegyzett tőkén belül, érdemi külpiazi aktivitás nélkül, míg hazai domináns tulajdoni részesedés mellett is van több példa kiugró, számottevő export-rátára. Előbbi csoport esetében a külföldi tulajdonosi kör a magyar piacra „vásárolta be” magát, pozíciókat építve és kiiktatva a belső konkurenciát. A megerősödő piaci helyzetet azonban nem használta fel további külső piacok Magyarországról való ellátására.

A bruttó hozzáadott-érték egyetlen más gazdasági mutatóval sem mutat érdemi kapcsolatot, ez különösen az export, az FDI, valamint az üzleti szolgáltató szféra esetében meglepő, és egyben jelzi a hazai gazdaságpolitika eredményeinek felemás voltát is.

¹¹ A KSH adatbázisaiban felelhető összes üzletet figyelembe vettük, amelyek kívül esnek a „élelmiszer” és „élelmiszer jellegű vegyes” üzlet kategóriáin.

¹² MBSZ-KSH, 2005, 2008.

A GAZDASÁGI CENTRUMOK HIERARCHIÁJA, TÉRSZERKEZETE

A gazdasági település-hierarchia élén Budapest (54 pont), Győr (53), Székesfehérvár és Szombathely (51-51) áll. A főváros és a három sikeres újraiparosodáson keresztülment vidéki centrum között a pontszámban megjelenő mérsékelt különbség Budapest helyi gazdaságának gyenge export-orientációjában (kevesebb, mint 20% a kettős könyvelésű cégek árbevételéből) kereshető. A mennyiségi mutatókban Budapest egyértelműen külön kategóriát képvisel, a különbséget az 1-1 pontos eltérések a legerősebb vidéki centrumoktól nem jól tükrözik vissza! Győr fejlődése a leginkább kiemelt, általában magas értékeket mutat mind a mennyiségi, mind a fajlagos mutatókban. Székesfehérvár esetében a kereskedelmi hálózat strukturáltsága mérsékelt, mint Győrben és a vidék vezető nagyvárosaiban, és kifejezetten alacsony a helyi gazdaság értéktermelő képessége (HÁÉ csak 2. kategória!). Szombathely azzal, hogy lényegében minden elemében a nagyvárosok mögötti kategóriába került, és erős a globális beágyazódása, megérdemelten került a hierarchia elejére.

A második szintet, a 42-47 pontot elért 18 centrum alkotja, ezen belül az első nyolc (45-47 pont) gazdasági központ közé regionális centrumok (Szeged, Debrecen, Miskolc, Pécs), valamint a gazdasági struktúraváltásban sikeres nagy- (Kecskemét) és középvárosok (Eger, Tatabánya, Veszprém) kerültek. Az első csoport esetében a pontszámot a globális gazdasági beágyazódás mérsékelt szintje, különösen az export-aktivitás alacsony szintje rontotta. A második csoport pozícióját viszont éppen az FDI vonzó képesség, a termelő egységek betelepülése, s az általuk felfutó export javította látványosan. A csoport második felét a megyeszékhelyek, megyei jogú városok mellett a vidéki gazdaság – részben – rendszerváltás után emelkedő erőcentrumai (Vác, Jászberény, Esztergom, Szentendre, Kazincbarcika, Mosonmagyaróvár) uralják. A megyeszékhelyek gazdasági nagyságrendje (árbevétel, szolgáltató egységek száma, ingázás) ellensúlyozza a másik városcsoportra jellemző erős globális beágyazódásból eredő előnyöket.

A harmadik – meghatározóan középvárosi – szintbe (32-41 pont) 45 gazdasági központ sorol-

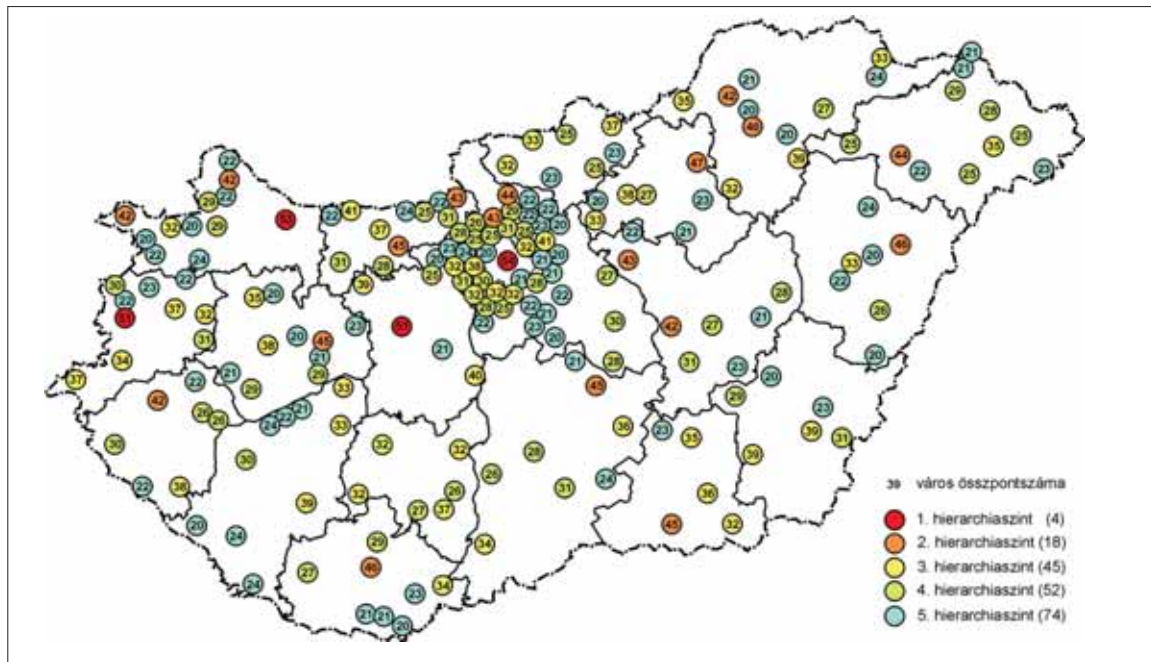
ható. A kis lélekszámú megyeszékhelyek, és Sopron kivételével a megyei jogú városok zöme (7 város) az első 19 központba tartozik (36-41 pont), együtt a megyék elsődleges (Komárom), másodlagos (Tiszaújváros, Kiskunfélegyháza, Gyöngyös, Tata, Orosháza, Ajka, Szentgotthárd), vagy harmadlagos (Tata, Mór, Sárvár) erőközpontjaival. A természetes mutatók esetében elfoglalt kiugróan kedvező helyzet ellenére e körbe – a megelőzőhöz hasonlóan – csupán két város került be a fővárosi agglomeráció területéről (Budaörs, Gödöllő). A csoport második fele alapvetően középvárosokat tömörít, egyedüli kivétel a frissen megyei jogú várossá nyilvánított Érd (32 pont). Érdel együtt a fővárosi agglomerációt öt központ képviseli, igaz, alacsony (32) pontszámmal. (A főváros környéki városok esetében az LLS központi szerepkör minden esetben hiányzik, ami automatikusan sorolja őket hátrébb a rangsorban!) Az észak- és nyugat-dunántúli középvárosok magas árbevétel mellett a globális gazdasági folyamatokba való erőteljes beágyazódás révén jutnak kedvező pozíciókhoz. E csoport csaknem minden tagja (leszámítva a budapesti LLS-be sorolt Hatvan városát) önálló beingázási központ is egyben, azaz térszervező funkciói gazdasági értelemben teljesnek mondhatók. Hiányosságok jelentkezhetnek az üzleti szolgáltató háttér (Szentgotthárd, Tab, Fertőd, Rétság, Celldömölk), valamint a fogyasztási központi szerep (Tab, Fertőd, Rétság, Csömör) esetében.

A negyedik kategória a 25-31 pontszámú kis- és középvárosokat fogja össze (52 db). Az első ránézésre heterogén csoport valójában erős belső koherenciát mutat, hiszen e centrumok teljes értékű térségi gazdasági központoknak tekinthetők, függetlenül a méretüktől (lakosság szám). Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a fővárosi agglomerációba tartozó, mintegy tíz kisváros térségi vonzerejét erőteljesen leárnyékolja Budapest. Míg a külső munkaerő számára nyújtott munkalehetőségek terén az érintett gazdasági centrumok betöltik központi funkcióikat, addig az üzleti szolgáltatások igénybevétele helyben számos esetben nem megoldott,¹³ s a kereskedelmi hálózat specializált üzleteinek száma is mérsékelt.¹⁴ Jánosháza, Jánossomorja példája mutatja, hogy a kedvező földrajzi fekvés, a külső befektetői élénk érdeklődés számottevő termelő kapacitást volt képes letelepíteni a kisközpontokban, miközben ezt nem

követte a szolgáltató tevékenységek széles körének megtelepedése, a helyi gazdaság diverzifikálása. Hosszabb távon ez a folyamat veszélyes, hiszen a húzó ágazat recessziója, a befektetés relokációja azonnal visszahat a helyi és a térségi munkaerőpiacra, amely fejlődési alternatíva híján csak válsággal reagálhat a helyzetre. E kategóriában már 20 olyan centrum is megjelenik, melynek a RePUS kutatás eredményei értelmében nincs önálló lokális munkaerő-piaci közege. Ezek zömében jelentős beingázási célpontok, ám egy-egy közeli nagycentrum vonzásterülete lefedti/átfeddi a kisváros saját beingázó zónáját. A gazdasági centrum szerepet nem minden esetben támasztja alá robusztus árbevétel (Martfű, Jánosháza, Kőszeg, Lenti, Pásztó, Szécsény, Fehérgyarmat, Tiszalök), ám a szolgáltatási aktivitást jelző természetes mutatók, vagy a globális beágyazottság kapcsán jogos a központi szerepkör azonosítása.

Az ötödik településcsoport az utolsó, amely esetében a gazdasági szerepkörök többségénél a központi szerep kimutatható. Az ide sorolt 74 gazdasági értelemben vett centrum (20-24 pont) már

meglehetősen heterogén, kevés közös belső jellemzőt mutató sokaságot alkot. A halmaznak egyaránt eleme az évszázados városi múltú visszatekintő Sárospatak, a szocialista iparváros Látatlan, Bátortereny, Várpalota stb., a mezővárosi múltú Hajdúböszörmény, Csongrád, Mezőtúr, a fővárosi agglomeráció részét alkotó Budakeszi, Kerepes, Monor, az ipari hagyományokkal büszkélkedő Herend, a bányászati centrum Petőfibánya, az agrár-bázisú Bóly, a határ-zónába sorolható Záhony, Tuzsér, az idegenforgalomra építő Bük, Fonyód. Fontos megjegyezni, hogy a sokaság 25%-a esik a fővárosi gazdasági agglomeráció területére. A gazdasági központok csaknem fele (32 db) lokális gazdasági bázisa nem erős, legalábbis a kettős könyvelésű cégek árbevételét tekintve. Centrum szerepük részben a globális beágyazásból, részben a munkaerő-piaci központi szerepkörből (29 kijelölt LLS központ, de ebből hét – Páty, Ercsi, Ács, Gyomaendrőd, Komádi, Örkény és Csót – esetében csekély a kínált munkahelyek száma), és a szolgáltató szerepkörökből merítkezik. Az üzleti szolgáltatások elérhetősége 31 centrum esetében



1. ábra. 39 város összpontszáma

¹³ Az 1. kategóriába sorolható: Kisbér, Marcali, Lenti, Csorna, Vásárosnamény, Hévíz, Pásztó, Fehérgyarmat és Nyírbátor; a 0. kategóriába: Jánosháza, Jánossomorja, Visonta, Szécsény és Tiszalök.

¹⁴ Jánosháza, Pilisszentiván és Visonta nem élelmiszer-jellegű boltjainak száma nem érte el a húszat.

¹⁵ Csongrád megyében hagyományosan az öt „történelmi város” (Szeged, Hódmezővásárhely, Szentes, Makó, Csongrád) a központi funkciók csomópontja, s nincs ez másként a gazdasági szerepkörök esetében sem.

rendkívül gyenge (0. kategória), 17 esetben szerény (1. kategória), elfogadhatónak csupán a centrumok egyharmadában minősül. A fogyasztási központi szerep 8 központban mérsékelt (a specializált üzletek száma nem éri el az ötvenet), 15 esetben csekély (az üzletek száma 20 alatt marad). A létező hiányosságokkal együtt, a fogyasztópiacra települt kiskereskedelmi egységek struktúrája sokkal inkább megalapozza a központi szerepköröket, mint az üzleti szolgáltatások esetében láttuk, hiszen a centrumok háromnegyedében a kínálat kifejezetten erős.

A vizsgált 430 érdemi gazdasági erőt mutató település közül összesen (némi jóindulattal) 193 mutat érdemi központi szerepet, ebből (Budapesttel együtt) 33 a fővárosi agglomeráció területén helyezkedik el. A vidéki 160 centrum nagyjából 40%-a tekinthető teljes értékű, mintegy 60%-a kisebb-nagyobb deficitekkel küzdő központnak. Ezek térbeli eloszlása azonban nem egyenletes, nem fedi az ország egészét, részben az ipari zónák térbeli koncentrációja, részben a szuburbanizációs-agglomerációs jelenségek következtében. Számszerűleg kevés központ található Csongrád (5)¹⁵, valamint Fejér, Tolna és Békés (6-6) megyékben. Ezek zömmel a tényleges térségi szerepkörrel rendelkező kis- és középvárosok, regionális centrumok. Számszerűleg több gazdasági centrum fekszik Heves, Hajdú-Bihar, Zala és Nógrád (7-7), illetve Baranya, Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben (8-8), de körük részben eltér a kistérségi központként definiált településektől.

Magas szintű a lefedettség Vas, Veszprém és Somogy (10-10), illetve Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék (11-11) esetében. Ezek közül Szabolcs és Borsod nagy népességszámú, nagy területű megyék, nagyszámú KSH- kistérséggel, így a centrumok magas száma várható volt, ám a települések köre alkalmas arra, hogy a gazdasági és adminisztratív térstruktúra eltérésein eltöprengjünk. Komárom-Esztergom gazdasági szerkezetváltásának sikere tükröződik vissza a centrumok népesség és kistérség-számhoz viszonyított magas szintjében. Győr-Moson-Sopron kedvező lefedettsége (12 centrum) is a kedvező gazdasági folyamatokra vezethető vissza: a három nagy erőcentrum (Győr, Sopron, Mosonmagyaróvár) térségében megindult a termelő tevékenységek „szétterülése”, ami agglomerációt még nem, de gazdasági szuburbanizációs folyamatokat már beindított a 2000-es évek első évtizedében.

Dr. Nagy Erika
tudományos főmunkatárs,
MTA RKK ATI
Békéscsaba

Dr. Nagy Gábor
intézetigazgató,
MTA RKK ATI
Békéscsaba

Felhasznált szakirodalom:

- Brenner, N.–Theodore, N. 2002:** Cities and the geographies of actually-existing neoliberalism. *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Bryson, J.–Daniels, P.–Warf, D. 2004:** Services worlds: People, organisations, technologies. London: Routledge.
- Cochrane, A. 2007:** Understanding urban policy. A critical Approach. Blackwell, Oxford, UK.
- Castells, M. 2005:** A hálózati társadalom kialakulása. Gondolat–Infonia: Budapest
- Harvey, D. 2005:** A Brief History of Neoliberalism. Oxford: University Press
- Jessop, B. 2002:** Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state-theoretic perspective. (eds. Brenner, N. and Theodore, N.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford, 105-125.
- Kresl, P. K. 2007:** Planning cities for the future. Edward Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA.
- Newman, K.–Ashton, P. 2004:** Neoliberal urban policy and new paths of neighbourhood change in the American inner city. *Environment and Planning A*, Vol. 36, 1151-1172.
- Pickles, J.–Smith, A. 2005:** Technologies and Transition: Foreign Investment and the (Re-) Articulation of East Central Europe into the Global Economy. In: *Foreign Investments and Regional Development in East Central Europe* (ed. by Turnock, D.) Ashgate, London. 21-38.
- Power, M., 2005:** Working the Spaces of Neoliberalism, *Antipode* 37(3), 606-612.
- Punch, M.–Redmond, R.–Kelly, S. 2004:** Uneven development, city governance and urban change: Unpacking the global-local nexus in Dublin's inner city. www.uic.edu/cuppa/cityfutures
- Raco, M. 2005:** Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities. *Antipode*, 37(2), 328-347.
- Schmitz, H. 2004:** Globalized localities. In: *Local Enterprises in the Global Economy*. (ed. Schmitz, H.) Edward Elgar: Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 1-20.
- Storper, M.–Manville, M. 2006:** Behaviour, preferences, and cities: Urban theory and urban resurgence. *Urban Studies*, 43(8), 1247-1274.
- Swyngedouw, E.–Moulaert, F.–Rodríguez, A., 2002:** Neoliberal Urbanization in Europe: Large Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34(3), 542-577.
- Timár J.–Nagy E. 2007:** A középvárosi dszentifikáció társadalmi hatásai a poszt-szocialista Magyarországon. In: *A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai* (szerk. Enyedi Gy.) MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 293-319.
- Toivonen, M. 2004:** Expertise businesses: Long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services. University of Technology, Helsinki.
- Weber, R. 2002:** Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. *Antipode*, 34(3), 517 -540.

Modellek a településhálózat lehetséges fejlesztési irányaira

Models for the possible developmental directions of settlement network
 János Rechnitzer

Principles and future directions of settlement network development can not be determined by only one developmental way. The formation of settlement system is following more directions, so we need to examine these ways while working out the conception.

We worked out four versions for the possible future directions of development. These are theoretical experiments, the future ways of present processes designed by special principles and demands. The first one attempts to sum up the results of present situation, the second one designs a network system generated by a large town. The third case shows the settlement system coming out as result of emerging regionalisation. Finally the fourth version is the description of a theoretical model reflecting a more distinct hierarchy of public services. These models can help thinking, none of them will separately come true. Prospectively one or more elements of each model will strengthen during the development, so we have to count on a „real” fifth model in the future.

A településhálózat fejlesztésének elveit és jövőbeli irányait nem egyetlen fejlődési pálya alapján lehet meghatározni. A településrendszer alakulása több irányt követhet, ezeket végig kell gondolnunk a koncepció kidolgozása során.

A fejlődés forgatókönyveire, vagy jövőbeli lehetséges modelljeire négy változatot dolgoztunk ki, ezek elméleti, gondolati kísérletek, a jelenlegi állapotok bizonyos elvek és igények szerinti előrevetítése, átrendezése. Az elsőben a mai helyzet következményeit kíséreltük meg átgondolni, a másodikban egy határozott nagyvárosi fejlődés által generált hálózati rendszert rajzoltunk fel. A harmadik esetben a regionalizáció előretörése következtében létrejövő településszerkezetet vázoltunk fel, s végül a negyedik változat a jelenlegi állapotokat megújító, a közszolgáltatások határozottabb hierarchiáját tükröző elméleti kísérlet leírása. A modellek segíthetik a gondolkodást, egyik sem fog önmagában megvalósulni, vélhetően mindegyik modellből egy, vagy több elem erősödik fel a fejlődés során, így a jövőben egy „valóságos” ötödik modell érvényesülésével kell számolnunk.

A modellek kialakításánál egységes alapelvek meghatározása szükséges, s ezek a következők:

- az európai településhálózat fejlődési irányai alapvetőek és meghatározóak Magyarország számára, így annak minél teljesebb integrációját szükséges elősegíteni,
- az ország településeire, s azok közül a határ menti nagyközpontokra hatnak a szomszéd országok központjai és fordítva, a kölcsönös hatások és viszonyok rendszere tartósan meghatározó, illetve annak folyamatai 2014-ig tovább erősödnek, majd vélhetően 2021-ig stabilizálódnak,
- az OTK-ban foglalt területfejlesztési alapelveket a településhálózatban érvényesíteni kell, annak súlypontjai a rendszer egészére hatnak,
- a közszolgáltatások folyamatosan átalakulnak, azok jellege, igénybevételének módja változik, ám a településhálózat központjaiban azokat megfelelő szinten és minőségben, a változásukkal összhangban a lakosság számára biztosítani kell,
- a hálózat centrumainak versenyképességét központi és térségi, valamint helyi eszközökkel növelni szükséges, mert csak ennek következtében valósulhat meg az európai rendszerbe való

- integráció, illetve biztosíthatók a népesség kedvezőbb életkörülményei,
- a településhálózatban kialakult egy sajátos szerkezet (a főváros erős súlya, öt-hét regionális központ, 40-45 középváros, speciális funkciójú kisvárosok, nagytömegű funkcióhiányos kisváros, területileg differenciált településszerkezet), aminek a feloldása, megváltoztatása a tervezési időhorizontban (2021-ig) alapvetően nem lehetséges, a koncepció a struktúra egyes elemeinek, súlyponti alkotóinak fejlesztését, azok térbeli kapcsolatainak befolyásolását célozza meg,
 - a hálózat centrumai a városok, mivel bennük koncentrálnak a közszolgáltatások, a gazdasági és társadalmi versenyképesség tényezőinek befogadói, s egyben térségenként differenciáltan kellő potenciált (népesség, intézmények, gazdasági szereplők) nyújtanak a fejlesztések fogadására,
 - a nem városi települések a térségi együttműködés révén válnak a hálózat alakítójává, térben erősen differenciált funkciókat testesítenek meg, s a tervezési időszak végéig a hálózati kapcsolatok erősödése mellett a hagyományos szerepkörök jelentős mérséklődésével, egyes térségekben határozott leépülésükkel kell számolni,
 - a területfejlesztés eszközei a közfunkciók vonatkozásában az önkormányzatoknál, a versenyképességet javító tényezők esetében a gazdasági egységeknél koncentrálnak, az állami eszközök tartós növekedésével nem számolhatunk a tervezési időszak során, de az Európai Unió forrásai kedvező keretet nyújthatnak a hálózati kapcsolatok és centrum funkciók alakítására,
 - a településhálózat intézményi keretét a települések, és azok együttese biztosítja, célszerű a decentralizáció fokozásával növelni a fejlesztés intézményi kompetenciáját,
 - a településhálózatban funkcionális városi térségek alakultak ki, amelyek négy szinten értelmezhetőek, így a centrumok és vonzáskörzeteik egy sajátos hierarchiát alkotnak.

A VÁLTOZATLANUL VÁLTOZÓ JÖVŐ

A foratókönyv, vagy pontosabb állapot áttekintés és ebből következő jövőkép, vízió célja, hogy bemutassa azt a feltételezett relációt, amikor a

jelenlegi területi folyamatok és politika trendjei érvényesülnek a jövőben, azaz nem történik tényleges beavatkozás. Természetesen a hálózat „önfejlődése” szükségszerűen bekövetkezik, így előre-mutatató elmozdulásokkal számolni kell, azonban ezek többségében spontán módon, a jelenlegi folyamatok kedvező, vagy éppen kedvezőtlen irányainak az előrevetítésből következik.

A területi szerkezet koncentrációs folyamata tartós lesz, annak felgyorsulásával számolhatunk 2020-ig. Az ország észak-nyugati térségei és a központi régió változatlanul tömörítik az előremutató gazdasági, társadalmi és emberi tényezőket. A mai ismeretek alapján (jobb elérhetőség, külföldi tőke elmozdulása, fejlesztéspolitikai hangsúlyok) jelezhető viszont, hogy az észak-keleti térségben is dinamikusabb gazdasági fejlődés indul meg. Ezen utóbbi térség nagyvárosai (Miskolc, Eger, Debrecen, Nyíregyháza) lesznek a kitüntetett helyei a befektetések fogadásának, a közép- és kisvárosi hálózat kevésbé lesz érintett a gazdasági megújításban és a foglalkoztatásban. Ugyanakkor számolni kell azzal, hogy a társadalmi differenciálódás következtében a jelzett nagyvárosok és térségükkel szemben a régiók vidéki terei, valamint azok hagyományos és új városi centrumai súlyos feszültségeket fognak felhalmozni, illetve folytatódik társadalmi leépülésük, ami szintén akadályozza az új gazdasági tényezők megjelenését, a szerkezeti megújítást.

A keleti, déli és dél-nyugati térségek határozottabb leszakadása tovább tart, amit csak fokoz, hogy az itteni kis- és középcentrumok fokozatosan veszítenek foglalkoztatási központ funkciójukból, feszültségek keletkeznek a közintézményeik működésében, működtetésében. A leszakadó térségek regionális központjai és megyeszékhelyei még magasabb népességkoncentrációt mutatnak fel, ami viszont együtt jár a társadalmi problémáknak a nagyvárosokba történő exportálásával, ennek következtében a szociális közszolgáltatások kapacitása folyamatosan túlterhelt lesz. Nem sikerül továbbra sem ezen nagyvárosok gazdasági szerkezetét megújítani, változatlanul közszolgáltatási centrumok maradnak, azaz a közintézmények (dekoncentrált állami szervek, nagyvárosi önkormányzatok intézményei, egyetemek, klinikák, közüzemi szolgáltatások vállalatai) adják a foglalkoztatottak döntő hányadát, határozzák meg a

jövedelmeket. Ezek a regionális jellegű közpárosok és térségeik, főleg a déli és keleti országrészekben jobban kitéttek a szomszédos országok nagyvárosai keltette versenynek. A határok megnyílnak a keleti országok felé is (Románia), így a nagyobb népességszámot, határozottabb gazdasági potenciált, jobb közeledési kapcsolatokat (pl. repülőtér, logisztikai központok) mutató szomszédos centrumok (Szabadka, Újvidék, Temesvár, Arad, Nagyvárad, Szatmárnémeti) erős vonzást gyakorolnak a határrégiókra, s idővel egyre nagyobb és sokoldalúbb lesz a vonzáskörzetük. A keleti és részben déli térségekben kedvező hatások is előrejelezhetők (pl. csökkenő foglalkoztatási feszültségek, vállalkozások piaci terei tágulnak, új térkapcsolatok, beszállítói hálózatok), melyek értelemszerűen a közép- és kisvárosokat érintik, azok felzárkózási esélyeit fokozzák.

Regionális szinten a városverseny folytatódik, melynek célja az Európai Unió források megszerzése. A nagyvárosok és regionális közpárosok a lobbierőjük folytán nagyobb részt hasítanak ki a regionális forrásokból, illetve a szektorális fejlesztések döntően itt csapódnak le. Mindez a régiókon belül fokozza a feszültségeket részben a volt megyeszékhelyek között, részben pedig a központok és a vidéki térségek – ahová a kisvárosokat is be kell számítani – vonatkozásában. Nem egyértelmű, hogy a regionalizáció előretör, vagy sem. Ha igen, abban az esetben a települések helyzete javul, mivel a politikai régiók nagyobb figyelmet fognak szánni a városhálózatra, az érdekérvényesítés határozottabb lehet. Ha viszont nem tör előre a regionalizáció, marad az erősen centralizált állam és a tehetetlen megyerendszer, akkor nem sok változást jelezhetünk előre. A kiemelt, a politikai aktorok által favorizált központok nagyobb forrásokhoz jutnak, gyorsabb alkalmazkodó képességet tudnak felmutatni, mint a kevésbé preferált, az adott politikai hatalmat helyben nem képviselő központok. A modell bizonytalanságát nagyban fokozza, hogy nem egyértelmű közép- és hosszútávon a regionalizáció iránya.

Az önkormányzati források növekedése csak 2014 után várható, addig a fenntartó (nem fenntartható) gazdálkodás működik, illetve az Európai Unió pályázatok által támogatott beruházások. A nagyvárosok és a regionális közpárosok megújítása, infrastrukturális kapacitásainak bőví-

tése és szükségszerű rekonstrukciója lelassul, akadózva lesznek képesek a gazdasági érdeklődést kiszolgálni (pl. új ipari-szolgáltatói telephelyek, szakképzés megújítása, városi új szolgáltatások terjesztése pl. infokommunikációs rendszerek), az eladósodás növekszik (fokozódó hitelállomány, kötvénykibocsátás, vagyonfelélés). Feszültségek keletkeznek a nagy- és közpárosok valamint az egyre élénkebb agglomerációs térségeik között, főleg a közintézmények és közszolgáltatások működtetésében, a telephelyi feltételek különbözőségében, a centrum és térsége közlekedési kapcsolataiban.

A térségi szerepkört betöltő kisvárosok csak a nagyobb dinamikát és gyorsabb alkalmazkodást mutató térségekben lesznek képesek a fejlődésre. Továbbá azok a kisvárosok mutatnak fel változatlanul fejlődést, amelyek speciális funkciókkal rendelkeznek (idegenforgalom, jelentős gazdasági szervezet, agglomerációs alközpontok). A többi kisváros súlyos gondokkal küzd, így állandó konfliktusokat élnek meg az egyre fogyó intézményeik (oktatás, egészségügy, szociális) fenntartásában. Továbbra sem lesznek képesek a gazdasági potenciáljukat fokozni, hiszen az aktív népesség a nagyvárosi terekbe vándorol, illetve az elérhetőség, valamint a jövedelmi tömegük miatt nem válnak térségi, kistérségi gazdasági-piaci fókuszponttá.

A szabályozatlan, vagy pontosabban az országos és regionális fejlesztéssel nem szinkronizáló város és településsé nyilvánítás folytatódik. Nem a regionális településszerkezet alakítása motiválja a várossá válást, hanem a politikai elképzelések, vagy a helyi, térségi ambíciók. A tervezési időszak végére 380-420 egységre emelkedik a városok száma, amelyeknek elosztása egyenetlen marad. A kistérségi szervező központok harca jellemzi a következő éveket. Folytatódik a közszolgálati funkciók átrendezése, változó intenzitással és iránnyal, nem lesz egyértelmű, hogy mely központok a meghatározóak, hol koncentrálódnak nagyobb tömegben a közintézmények. Mindenki mindent fejleszteni akar! Azok a térségek lesznek a nyertesek, ahol az együttműködés és a kooperáció természetes és meghatározó eleme lesz a fejlődésnek.

A hálózat nem városi elemei – ha még lesznek egyáltalán -, nos, ezeknél térségenként más és más változások jelezhetők előre. A nyugati, gyorsabb

dinamikát tartó és megőrző régiókban ugyan csökken a népesség száma a távolabbi falvakban, de azok képesek lesznek megtartani jellegüket és karakterüket, fokozódó urbanizált formában, tágulnak a szuburbanizációs gyűrűk. A gyengébb, mérsékeltebb gazdasági potenciállal rendelkező régiókban, a falvakban az erózió látványosabb lesz, a hátrányos helyzetű rétegek és csoportok „lelakják” a településeket, így azok elveszítik értékeiket, a jobb jövedelmű, magasabban iskolázott rétegek elvándorolnak. Új természetes „falurombolás” indul, vagy pontosabban folytatódik, amit sem regionális, sem országos eszközökkel már lehet megállítani.

A regionális politika változatlanul gyenge, erőtlenné lesz az érdekérvényesítésben. A politikai szereplők nem ismerik fel az ebben rejlő lehetőségeket, így a következő Európai Unió tervezési időszakban is – ahol már a városi fejlesztések fognak nagyobb hangsúlyt kapni a területi kohézióval szemben – mérsékeltebb források állnak rendelkezésre a fejlesztésre. A hangsúly áthelyeződik az intenzívebb környezetfejlesztésre, fenntarthatóságra, illetve a klímaváltozás következményeinek mérséklésére. Hangsúlyt kap továbbá a kulturális örökség védelme, annak fejlesztésbe való beépítése, így azok a centrumok lehetnek a nyertesek, amelyek ezen fejlesztésekre jobban felkészültek.

POLICENTRIKUS FEJLESZTÉSI MODELL

A magyar településhálózat sajátossága, hogy a főváros a vonzáskörzetével együtt közel 2,8-3,0 millió fő számára nyújt gazdasági és közösségi szolgáltatásokat, egyben folyamatosan növeli térbeli befolyását. Tartósan számolhatunk tehát azzal, hogy a főváros és agglomerációja a hazai térszerkezet súlypontja marad, erősen vonzza hosszútávon az innovatív munkaerőt, koncentrálja a fejlett gazdasági tényezőket, a magas színvonalú intézményeket és szolgáltatásokat, térbeli hatása éppen a centrális közlekedési hálózat révén folyamatosan bővül.

A nemzeti jellegű nagyvárosok és térségeik népességszám, vonzáskörzet (agglomerációjuk), gazdasági, intézményi szerepköreik miatt nem voltak képesek a főváros ellenpontjaivá válni. Így

az európai, de a közép-európai településhálózatban sem képesek látványos hatásokat indukálni, még kevésbé versenyképesek a határon túli nagyközpontokkal szemben. Történtek korábban kísérletek az ellenpontok megteremtésére, azonban érzékelhető elmozdulás a kilencvenes évek elejétől indult meg az önkormányzati rendszer kiépülésével, ám roppant differenciált módon. Tapasztalható, hogy a gazdasági szerkezet megújítása csak ott lehetséges, ahol ennek feltételei már korábban biztosítottak voltak, hasonlókat lehet mondani az intézményi funkciók kiszélesítésére, azok modernizációjára. A regionális központokban a fejlődés súlypontjai eltérőek; vannak, ahol a gazdasági szerepek erősebbek, s vannak, ahol a közfunkciókat működtető intézmények nagyobb tömege koncentrálnak.

A fejlesztési modell lényege, hogy ösztönözzük egy policentrikus központhálózat létrejöttét, azaz az ország 7-9 regionális funkcióval rendelkező nagyközpontja, mint nemzeti jellegű nagyváros és közvetlen térsége megerősítést kapjon. A funkcióik működési terei alakuljanak át, azok mennyiségi és minőségi fejlesztése kezdődjen meg, vagy folytatódjék. Ennek következtében megindulhatnak a térségi hatások, így az erőteljesebb agglomerációs folyamatok, az aktív és innovatív népesség megtartása, az intézményhálózat teljesebb kiépülése, a térségi kapcsolatok hálózatos szerveződése, a gazdasági bázis működési feltételeinek javítása, a kedvezőbb életkörülmények elérhetőbb biztosítása.

A policentrikus modell határozottabb decentralizációt követel meg, s ebben a nagyvárosok fejlesztési önállósága kiemelt szerepet kapna. A decentralizáció fontos eleme, hogy a közszolgáltatások átgondolásra kerüljenek és pontosan letisztuljanak és egyértelművé váljanak, hogy melyek a központi (állami, s egyben dekoncentrált) szerepek, s ezekben milyen jogosítványok, intézmények, források jelennek meg a regionális központokban, illetve a településhálózat további centrumaiban, valamint kisebb alkotóiban. Célszerű ennek megfelelően a fejlesztés forrásainak (véltetően döntően az Európai Unió) jelentősebb hányadát a regionális központokba koncentrálni, olyan intézményi bázis alakításával és a meglévők megújításával, melyekkel a térségi befolyás, szervezőképesség erősíthető, s annak iránya tartóssá és megtarthatóvá válik (oktatás, képzés, egészségügy intézményei, kutatás-fejlesztés, közlekedési kapcsolatok

erősítése, termelési bázisok működési feltételeinek kiszélesítése, magas szintű szolgáltatások letelepítése, azok elérhetősége).

A policentrikus fejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisa 2014-2016-ig kiépülhet, hatásai azonban már a tervezés, majd fokozatosan a létesítés időszakában is kimutathatók (befektetők vonzása, intézményi megújítás, új gazdasági tevékenységek megjelenése, nemzetközi felértékelődés). A megerősödött nagyvárosok agglomerációs területe dinamikusan fejlődhet, regionális intézményeik révén térségi befolyásuk érzékelhető lehet. A regionális központok nemzetközi versenyképessége fokozódhat, de az egyedi fejlesztési koncepcióknál nagymértékben támaszkodni kell a szomszédos nemzeti regionális központjainak intézményi bázisára, illetve azok fejlesztési irányaira. Célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetőek legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön.

A modell alkalmazása számos problémát vet fel. Nem egyértelmű még a regionális központok meghatározása, nem tisztázott, hogy az országban öt (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc), vagy kilenc (Székesfehérvár-Veszprém, Kecskemét, Nyíregyháza) nagycentrum tartozik ebbe a körbe. A jelenlegi regionális beosztáson belül erőteljes viták voltak/vannak a központok meghatározásában, illetve azok hálózatos, valamint funkcionális megosztásában. A policentrikus fejlesztés erős ellenérzést válthat ki a hálózat többi eleméből, így a regionális közép- és kisvárosok részéről. A harc a forrásokért változatlanul erős lesz, egyértelművé kell tenni, hogy milyen szerepkörök megerősítését célozzuk meg a hálózat többi elemében, s ezzel lehetőséget adhatunk a decentralizált koncentráció megvalósítására. A 2013-ig terjedő Európai Unió támogatási rendszer döntően funkcionális (ágazati) fejlesztésre épül, így abban nehéz érvényesíteni a policentrikus modell fejlesztési követelményeit, az áttételes, közties megoldások pedig nem segítik a források felhasználását.

REGIONÁLIS TELEPÜLÉSHÁLÓZATI MODELL

A kiinduló tétel, hogy a decentralizáció sikerrel megvalósul 2010-re (vagy 2014-re), azaz létrejön-

nek a regionális önkormányzatok, mint az adott régiók közszolgáltatását, s egyben fejlesztését szervező és irányító választott testületek. A regionalizáció következtében egyértelművé válik, hogy a régióközpontban koncentrálódnak az irányítás intézményei. A régió lehet felelős a településhálózata alakításáért. Mivel a decentralizáció hálózati elvet követel, a döntéshozatalban a partnerek részt vesznek, a fejlesztés intézményei koncentrálódnak, a források regionális szinten biztosítottá válnak.

Az országos koncepciók ennek megfelelően csak azt a keretet adják, melyben a hangsúly az európai hálózati rendszerhez való kapcsolatokra, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésére, a regionális hálózatok alakítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer működtetésére vonatkozik, illetve olyan általános elvek meghatározására, melyek a településhierarchia egyes elemeinek ajánlott funkcióit és azok egymáshoz való viszonyát javasolják.

A regionális településhálózati modellben a nemzeti regionális központ (egy, vagy társközponti rendszerben), a regionális jellegű közép- és nagyvárosok (speciális nagytérségi szerepkörrel rendelkező központok, vagy térségi szervező funkciókat ellátó települések), a térségi szerepkört betöltő kisvárosok (kistérségi központok), egyéb városok (speciális funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszere képzhető el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben.

A hálózatépítés- és alakítás és az ahhoz kapcsolódó fejlesztés regionális kompetenciába tartozna, ahogy a várossá válás (országos ajánlások szem előtt tartásával), a településsé nyilvánítás, a kistérségi központok kijelölése, a különféle közfunkciók telepítése, azok ellátási körzetének meghatározása, a települési együttműködések ösztönzése is. A regionális gazdaságfejlesztéssel érhető el, hogy a hálózat versenyképessége fokozódjék, annak közszolgálati kereteit szintén a regionális szint biztosítja, illetve alakítja ki, így a kapcsolat a két meghatározó települési szerepkör között egyértelművé válik.

A modell eszköztársa a decentralizált forrásokban keresendő, illetve a megnövelt Európai Unió támogatásokban, azaz a funkcionális OP-k látványos regionális átértékelésében (2010-ben erre lehetőség kínálkozik). Az adóbevételek regionális hányada, a központi adók bizonyos sávok mentén

történő eltérése, a helyi adók bizonyos hányadának regionális szintre emelése forrásokat biztosíthat az Európai Unió támogatásokkal együtt a fejlesztésekhez, (nem megfelelően a vidékfejlesztési forrásokról, amely a régiók kisvárosi hálózatát erősíthetik), amelyek éppen a regionális együttműködések és kapcsolatok megjelenésével még bővebbé válhatnak.

A regionális településhálózati terv adja a fejlesztés keretét, ami a regionális fejlesztési koncepció részeként kerül kidolgozásra, lényegében a fejlesztési célokat és programokat fordítja le települési szintre, miközben érvényesíti a régió egészének céljait, de megjeleníti a településhálózat országos egészére vonatkozó irányelveket, követelményeket. A fejlesztés intézményrendszerét értelemszerűen a regionális intézmények alkotják, ahol az elvek jóváhagyása (politikai szint), illetve a megvalósítás rendszere (ügynökség) történik meg, valamint maguk a települések, mint képviselők a regionális szinten, s egyben befogadói a fejlesztéseknek.

A regionális településhálózati modell a decentralizáció következetes véghezvitelét kívánja, nem biztos, hogy a jelenlegi regionális beosztásban valósítható meg, annál lehet több, vagy éppen kevesebb a régiók száma. A lényeg a modellnél nem a régiók számában van, hanem abban, hogy milyen funkciók rendelődnek ezekhez a területi szinten választott testületekhez.

Ha a régiók elkészíthetik a területfejlesztési koncepcióikat, akkor annak részeként kidolgozhatják a településhálózat fejlesztésre vonatkozó jövőbeli irányelveiket, s azok megvalósítását éppen a fejlesztési forrásokkal biztosíthatják. Ebben a modellben is egyértelművé kell tenni, hogy mely közfunkciók azok, amiket az állami szint delegáltan a régiókhoz helyez, s ez által az gondoz és finanszíroz, illetve a regionális szint milyen régió-közösségi feladatokat vállal, valamint a települések, azok differenciált rendszere miként szolgálja az ott élőket.

A regionális szint erősítése, annak legalizálása új erőforrások megnyitását teszi lehetővé, mert a szereplők jobban befogadók a közös célokban, új politikai elit alakulhat ki, akinek az érdekszerében a régió dominánsabb lehet, mint például a pártpolitika. A fejlesztés intézményi bázisának keretei, működési mechanizmusa már rendelkezésre áll (pl. regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek), ennek stabilitása és aktivizálása

nem követel jelentős ráfordításokat. A regionális forráskoncentráció- és koordináció új típusú fejlesztési megoldásokat eredményezhet, bár szükségessé teszi az állami szintű ellenőrzések meglétét. Az átfogó tervezés és az ahhoz egyértelműen kapcsolódó megvalósítás a szereplőket aktívvá teheti, így a források bővülése várható a fejlesztésekben. A regionális modell a térségi, kistérségi összefogásokat erősítheti, mivel az érdekérvényesítés mechanizmusa (választott képviselők, regionális közfunkciók telepítése, forráskoordináció) ennek a szintnek a szerepét felértékelheti.

A modell ellen szólhat, hogy eddig minden regionalizációs kísérlet elbukott, annak politikai kockázata nagy, csak az átfogó államreform részeként képzelhető el, a nagy politikai szereplők (pártok) megegyezése alapján. Tartósan nem kerülhető el a középszint rendezése, a jelenlegi állapotok nem vihetők tovább, így valamilyen irányban elmozdulni szükséges, s visszarendeződésre nincs mód, így marad a mérsékelt, vagy határozott regionalizáció.

Az európai és nemzetközi városhálózatfejlesztési irányokat a modell nem képes karakteresen érvényesíteni, erre szolgálhat az országos hálózati ajánlás-rendszer, aminek érvényesítése a regionális szint érdeke, gondoljunk csak a határmenti együttműködésre, vagy a központok versenyére.

A regionális eltérések, különbségek jobban érvényre jutnak, a meglévő eltérések csak fokozódnak, s ezek növelik a mobilitást, a fejlett régiók elszívását, megerősödését, a fejletlenek gyorsabb leépülését, ugyanez vonatkozik a településhálózatra. Egyértelművé vált, hogy a regionális különbségek nem csökkentek, sőt inkább növekedtek, és ez a tendencia a jövőben sem fog mérséklődni. Átrendeződik az ország, azonban a nagyobb regionális fejlesztési kompetencia és forrásrendszer, illetve annak egyértelművé tett területi szintű (politikai) kontrollja egy átláthatóbb forrás-kihelyezést, és felhasználást tesz lehetővé. Ennek révén megváltozhat a fejlesztési „közérzet” (nagyobb önállóság a fejlesztésben és az intézményrendszerben, szereplői együttműködés kényszerítőbb fokozása, elkötelezettség a régióért, a térségért, a településért) megváltozik, ami szerkezeti megújításhoz vezethet, esélyt teremtve a felzárkózásra, vagy a stabilizációra.

MEGÚJÍTOTT ORSZÁGOS (DEKONCENTRÁLT) HÁLÓZATI MODELL

Az országban kialakult a településhálózat, annak minden előnyével és hátrányával együtt, ezt az állapotot kívánja a modell stabilizálni, keresve a lehetséges megújítási irányokat, értelmezve új funkciókat, s ezekhez rendelhető eszköz- és intézményrendszert.

A jelenlegi hálózat tartós szerkezetet takar, így a tervezés feladata, hogy mérsékelje a meglévő anomáliákat, azok kiváltó okainak megszüntetésével, vagy redukálásával, továbbá a kedvező adottságokra építve adjon lendületet a továbbfejlesztésre, mindeközben teret adjon az új funkcióknak 2025-ig.

A magyar településhálózat gyengeségeihez tartozik, hogy az azt megjelenítő önkormányzati rendszer széttagolt, annak elemei egymással mérsékelt módon működnek együtt, a nagytérségi, a térségi hálózatok alulról építkezve alacsony színvonalon, azaz nem hatékonyan szerveződnek. A fejlesztést megalapozó tervezés súlytalanná vált, nincs kapcsolat a települési és területi tervezés között, illetve nem tudják érvényesíteni a területi egységek akaratukat az ágazati aktivitással szemben. A településhálózat alapegységei, a térségi szervezést és együttműködést képviselő kisvárosok funkcióhiányosak, strukturális gondokkal küzdenek, nem képesek betölteni a térségi szervező, irányító, fejlesztő szerepköreiket. A leépült, illetve kellő funkció nélküli mezoszint nem szervezi a településközi kapcsolatokat, nem biztosítja a fejlesztési érdekképviseletet, nem segíti a települések funkcionális erősítését. A hálózat egészében aránytalanságok alakultak ki a történeti fejlődés során. Hiányoznak az európai méretekben nemzeti regionális központnak tekinthető nagyvárosok, azok egy-egy két nagyságrenddel kisebbek, így a nemzetközi városversenybe nem képesek bekapcsolódni. A szomszédos országok Európai Unió csatlakozásával a határ közeli nemzeti nagyvárosok éppen népességkoncentrációjuk és megerősödő gazdasági potenciáljuk következtében versenyelőnybe kerülnek a magyar nagyvárosokkal szemben. Budapest tekinthető az egyedüli európai nagyvárosnak. A főváros hatása erőteljes a településhálózatban, így megújítási

irányai, tudatos fejlesztése az egész hálózat szempontjából kívánatos.

A hálózat ugyanakkor számos olyan adottsággal rendelkezik, amelyek kedvezően szolgálhatják a fejlesztést, illetve annak megújítását. Elsőként kiemelendő, hogy az elmúlt 20 évben kialakult egy olyan településhálózat, amelynek centrumai, a városok lefedik az ország egész területét, a fővárost leszámítva a hálózat policentrikusnak mondható. Budapest a hálózat központi eleme, ma még az egyetlen nemzetközi város, funkciói látványosan bővülnek, vonzása a népességtől kezdve az új tudáson és technológiákon át egészen a kultúráig terjed. Az 5-9 nemzeti regionális nagyvárosban – ugyan még csak európai középváros minőségben – megfigyelhető a nagytérségi funkciók kiszélesedése, az önálló fejlesztési arculatok megjelenése, a felkészülés az európai hálózatba való integrációra, versenyképesség javítására. A közlekedési, elsősorban az autópálya-hálózat kiépülése a fővárost és a nagyközpontokat közelebb hozta egymáshoz és lehetőséget nyújtott, hogy azok még jobban bekapcsolódjanak az európai városhálózatba. Tapasztalható, hogy a településközi kapcsolatok már több régióban alulról is szerveződnek, ami az együttműködési érdekek fokozatos felismerésén alapul. A települések önmagukra találását jelzi, hogy a helyi – esetenként a térségi – értékek tudatos megtartása és fejlesztése megindult, ami a lokális erőforrások (gazdasági, társadalmi, környezeti, kommunikációs) növekedését eredményezheti.

A fejlesztési modell célja, hogy a településhálózat előremutató folyamatait gyorsítsa, az ellentmondásokat mérsékelje, orientálja a fejlesztéspolitikát országos, ágazati és regionális dimenzióban a hálózat nyújtotta előnyök teljesebb hasznosítására, s a működést akadályozó tényezők csökkentésére. Megállapítható, hogy 2014-ig lényeges elmozdulás a hálózatban nem várható, a megindult differenciálódás fennmarad, a fejlesztés célja, hogy az állapotokat stabilizálja, azok növekedését mérsékelje. A beavatkozás hatásai 2014 után érvényesülhetnek, aminek következtében a polarizáció, a mozaikszerű széthullás már 2021-ig megállítható.

Kiemelten kell kezelni Budapestet. A fővárosnak a Kárpát-medencében, de tágabban Közép-Európában betöltött szerepét egyértelműen fejleszteni, gyarapítani szükséges, akár az eszközök további

koncentrálásával is. A versenyképesség fokozása, az új szolgáltatások megtelepítése, a nemzetközi funkciók befogadásának segítése, a nagyvárosi életminőség javítása, az egyre bővülő agglomerációval való szervezett kapcsolatok kiépítése az egész magyar településhálózat működésére hat, annak stabilitását fokozza.

A főváros mellett a nemzeti jellegű nagyvárosok koncentrált fejlesztése kiemelt hangsúlyt kell kapjon a tervezési időszak egésze során. A nagyvárosok elhelyezkedésük folytán közvetlen kapcsolatban vannak a közép-európai térség más centrumaival, olyan szellemi, gazdasági, kulturális potenciált halmoztak fel, amivel versenyképességük fokozható, s így a növekvő városversenyben is kellően helytállhatnak. A szuburbanizáció a nagyvárosi terekben folytatódik, viszont egyre több konfliktussal kell számolni, különösen érvényes ez a közlekedési kapcsolatokra, a fokozott területfelhasználására, a környezet túlzott igénybevételére. A nagyvárosi fejlesztésben a kidolgozott fejlesztési pólus koncepciókat szükséges frissíteni, s az Európai Unió támogatásokat ezeknek a terveknek a megvalósítására célszerű koncentrálni regionális és ágazati szinten.

A településhálózat koncentrációs folyamatai a nagy közlekedési tengely mentén továbbra is látványosak lesznek, azok a regionális és térségi központok kerülnek kedvező helyzetbe, amelyek jól elérhetők, gyors és zökkenőmentes kapcsolatot tudnak teremteni az országot egyre mélyebben feltáró közlekedési, kommunikációs hálózatokkal.

A közép- és kisvárosok közül csak azok lehetnek a jövőben versenyképesek, azaz tudják helyzetüket, elfogadottságukat megerősíteni, amelyek képesek a térségükkel (bővülő és átrendeződő vonzáskörzetükkel) újszerű együttműködéseket

kialakítani, alkalmassá válnak a hagyományos és az új funkciók koncentrálására, a közszolgáltatások magas szintű nyújtására, és a gazdaság – döntően a kis- és középvállalkozások – számára erőforrások (pl. munkaerő, oktatás-képzés, telephelyi kínálat, elérhetőség, lakókörnyezet) kínálni. Folytatódik a falvak népességszámának csökkenése, számolni kell a kisebb települések hagyományos szerepköreinek megszűnésével, de erősödik a leépülő települések új típusú hasznosítása (pl. falusi-vidéki turizmus, második otthon, közösségi kivonulások).

A regionális fejlesztésekben nagyobb szerepet kell szánni a településhálózati szempontoknak. Különösen annak, hogy egyre differenciáltabbá válik a területi fejlődés, ami megjelenik a települési funkciók és működési rendszerek tekintetében is, így speciális kezelést kívánnak meg (pl. funkcióhiányos kisvárosok, város és vidék kapcsolatok szervezése, fokozódó társadalmi, szociális problémák, település rehabilitáció, energiahasználat, közösségi funkciók).



*Prof. Dr. Rechnitzer János
egyetemi tanár, tudományos tanácsadó,
Tér és Társadalom főszerkesztője,
MTA RKK Nyugat-magyarországi
Tudományos Intézete*

Város és vidéke rendszerek és típusaik Magyarországon

Town and hinterland relations in Hungary

A very current sequel within the Hungarian territorial planning activity is the preparation of the Hungarian Settlement Network Development Concept (procurer: Ministry for National Development and Economic Affairs; planning team: VÁTI and Hungarian Academy of Sciences-Centre of Regional Studies). As things stand the document will serve as settlement-network development part (or perspectives) of the National Spatial Development Concept being in force. One of the most important approaches that emerge in the document is the following: cooperation between towns and their districts should be strengthened. For the improvement of the collaboration between important centers of the network and their hinterlands integrated town-and-their-district units will be defined.

The last few months of the planning process were dedicated to the delimitation and the typology of these units. The article introduces the main principles of the delimitation, which is based on the comparison of two microregional-systems. One of these is the LAU 1 system of the Hungarian Central Statistical Office. The boundaries of these CSO units were compared with the borders of the Hungarian Local Labour Systems. These latter units are derived from the RePUS international scientific research project (2006/2007). More detailed description of the methodology can be found in the article called "Where is the Border?" by Ádám Radvánszki and Attila Sütő (Falu Város Régió 2007/3).

All in all 112 town-and-their-district units (or in other words: Functional Urban Districts – FUDs) have been delimited in Hungary. Vast majority of them are the same as the official LAU 1 units in terms of extension. However, microregions located in the vicinity of bigger centers such as the capital, county seats, or regional poles have been joined to the FUD of the dominant centrum.

The typology of the FUDs serves the description of different objectives and recommendations in the field of network-development and public service provision. The current version of the FUD typology comprises 4 hierarchical levels [1) the capital and its metropolitan area; 2) centres with national importance and their districts; 3) centres with regional importance and their districts; 4) small and medium size centres with microregional importance and their districts]. Within the fourth level two more subgroups have been defined, which indicate special settlement network-characteristics of Hungary's given regions [4a) regions dominated by small and microvillages; 4b) regions dominated by former giant villages /now small towns/ and agricultural market towns].

The following step of the planning process is going to be the description of special development objectives for the FUD types mentioned above.

Könnyen belátható, hogy egy város csak környezetével együtt, azzal szimbiózisban létezve fejlődhet hatékonyan és fordítva: egy térség településeinek fejlődése elválaszthatatlan a különböző központi funkciókat tömörítő térségközpont szerepkört betöltő város fejlődésétől. A központi várost és vonzott településeit, azaz „a város vidékét” érintő fejlesztési akciók és az ezeket megalapozó tervezési tevékenység nehezen különíthető el.

A város-vidék kapcsolatok megújításának érdekében alapvető fontossággal bír a város-környéki térségek települései és a térségi központok közti kooperáció erősítése, egy új, integrált város-vidék kapcsolat kialakítása, a centrumok figyelmének térségük felé fordítása. Az egységes rendszernek ugyanúgy részét képezik a városi centrumok központi funkciói (üzleti tevékenység és a közigazgatás, az oktatási és kulturális élet

központjai) térségellátó- és szervező szerepének növelése (elsősorban az ellátott térségnek nyújtott közszolgáltatások fejlesztésének aspektusában), mint az elérhetőség javítása, vagy a térségi munkahelyteremtéshez hozzájáruló helyi munkaerőpiaci politikát érintő fejlesztések.

Jelen cikk központi témája, az ún. funkcionális városi térségek (FVT-k) lehatárolása és tipizálása, melyre a készülőben lévő Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció megalapozó vizsgálatának keretében került sor¹. A háttérelmzések már 2007 tavasza óta folynak; a cikkben említésre kerülő legfrissebb eredmények azonban az elmúlt néhány hónap termékei. A koncepció egyik alapvető megközelítésbeli sajátossága, hogy a fejlesztés, a tervezés (tér)egységeiként város és vidéke rendszereket határoz meg, azaz egy adott hierarchiaszintű térségközpont-szerepkört ellátó várost és ellátott körzetét, „hinterlandját” tekinti hálózati alapegységeknek.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy e megközelítésben nem „VÁROS és vidéke” kapcsolatáról, vagyis nem a rossz emlékű, központi, urbánus települést preferáló fejlesztéspolitika reinkarnációjáról van szó. Sokkal inkább egy „VÁROS ÉS VIDÉKE integrált EGYSÉGE” alapelv érvényesítése kerül a középpontba, azaz a központi funkciókat tömörítő centrum és az ezzel komplementer viszonyban (pl. lakó- és rekreációs, idegenforgalmi szerepkör, stb.) álló ellátott terület kölcsönös kapcsolati hálózatának erősítéséről. E megközelítésben nem egy elsődleges központról és annak alárendelt térségéről beszélünk; inkább annak felismeréséről: városnak és vidékének egyaránt megvannak azok a jellegzetes tulajdonságai és sajátosságai, melyeken alapulva speciális funkciókat ellátva – optimális esetben – kölcsönös együttműködésükkel járulhatnak hozzá a térségben élők életminőségének javulásához.

A fejlesztési-tervezési, hálózatmenedzsmenti problematikákra rátérve a magyar város és vidéke rendszerek térformáló folyamatait alapvetően befolyásoló különböző településhálózat-típusok meghatározása és elkülönítése (pl. aprófalvas, tanyás, mezővárosias, kisvárosi központú stb.) az

FVT-rendszeren belül alapvető fontossággal bír az e jellemzők által meghatározható különböző térkapcsolati típusok feltárása, a különböző jellegű város-vidék rendszerek egymástól eltérő felzárkóztatási és fejlesztési igényeik meghatározása kapcsán. A településhálózati tértípus-lehatárolás egyik lényeges célja, hogy a policentrikus fejlesztési modell érvényesítéséhez hálózati típusok szerint eltérő fejlesztési, hálózatszervezési elveket, szempontokat és tennivalókat határozzon meg (pl. aprófalvas térség esetében a közszolgáltatások szervezése egészen más megközelítést igényel, mint a nagyvárosok agglomerációs terében).

A cikk felépítését tekintve elsőként a funkcionális városi térségek lehatárolásának, majd ezen egységek településhálózati térségtípusokba sorolásának módszertanáról számol be. Az írást végül a horizontális jellegű, több tértípuson átívelő településhálózati sajátosságok bemutatása zárja.

A TERVEZÉS ALAPEGYSÉGEINEK MEGHATÁROZÁSA – FUNKCIONÁLIS VÁROSI KÖRZETEK

A településhálózat – és maga a készülő koncepció – fejlesztési alapegységeiként kompakt város és vidéke egységek kialakítása mellett született döntés. Ezek az ún. funkcionális városi körzetek vagy térségek (FVT-k) egy-egy markáns településhálózati központot és környékét (munkalehetőségekkel és különböző típusú és fokozatú szolgáltatásokkal), ellátott térségét ölelik fel, ismétlésmentesen és átfedés nélkül fedve le az ország egész területét.

A tervezési folyamat korábbi szakaszának a KSH kistérségi rendszert egy az egyben átvevő FVT-beosztásához képest az alapegységek lehatárolásának módszertanában alapvető megközelítésbeli elmozdulást jelentett az egységek számának radikális csökkentése. A vizsgálati folyamat különböző (a cikk későbbi részeiben bemutatott) dimenziói alapján pl. funkcionálisan városhiányos térségnek, vagy agglomerációs kistérségnek minősülő egységek, illetve más domináns munkaerő-

¹ A tervdokumentum, illetve az azt megalapozó vizsgálatok megrendelője a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium; a tervezői, elemzői csapatot a VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Irodájának munkatársai és az MTA-RKK szakértői alkotják.

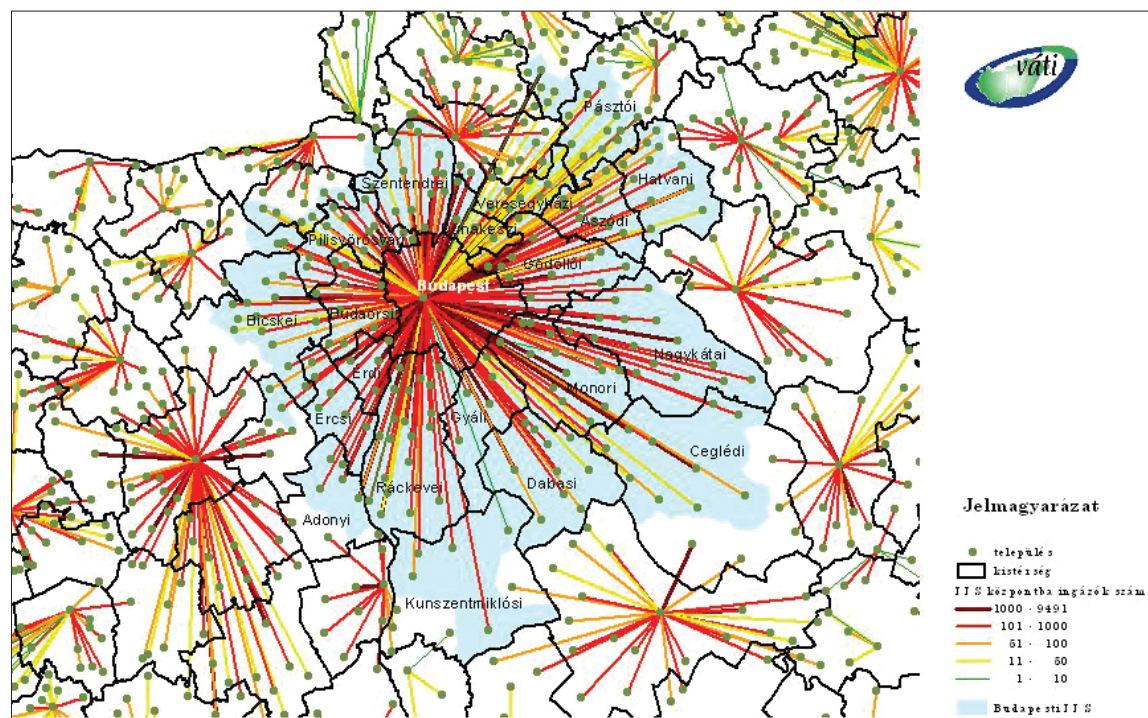
piaci hatású kistérséghez betagozódó egységek hozzá lettek kapcsolva a rájuk domináns hatást kifejítő központi település kistérségéhez. A megközelítés alapját tehát a KSH kistérségi rendszer és a helyi munkaerőpiaci vonzáskörzet (LLS-) rendszer összevetése² jelentette.

A munkaerőpiaci vonzáskörzetek, a foglalkoztatás térszervező szerepe egyértelmű lehet számunkra: a településhálózati, vonzáskörzeti rendszereket alakító reálfolyamatok közül a lakóhely-munkahely elkülönülés kiváltotta áramlások, az ingázás a leginkább megfogható jelenség. A munkaerőpiaci rendszerek (jelentősebb foglalkoztatási központok és az általuk „ellátott” szűkebb/tágabb környezet) lényeges előnye így a létező statisztikai kistérség-besorolással szemben pontosan reálfolyamatokat figyelembe vevő jellegében rejlik. Persze e vonzáskörzeti rendszer sem tekinthető a létező legoptimálisabb megoldásnak. Hátránya, hogy a lehatárolás módszertana csupán egy elemét veszi figyelembe a térszervező folyamatok komplex rendszerének – ez akkor is igaz, ha a munkaerőpiaci folyamatokat a piaci reálfolyamatok között a

településrendszerre való hatás szempontjából a legnagyobbak gondoljuk is. A munkaerőpiaci rendszerek vizsgálata során a 2006/2007-ben nemzetközi partnerség keretében zajló RePUS³ kutatás során lehatárolt munkaerőpiaci vonzáskörzet-rendszert tekintettük kiindulópontnak.

Pontosan ezen egydimenziósság kiküszöbölésére lehet alkalmas a munkaerőpiaci vonzáskörzet-rendszer összevetése a jelenlegi statisztikai kistérség-határokkal. Utóbbi rendszer minden nyilvánvaló hátránya ellenére (határok kialakításának sokszor politikai színezete, megyehatárokhöz való merev igazodás) mégis egy komplex elemzés végterméke, amely a települések közötti valós munka-, lakóhelyi, közlekedési, középfokú ellátási (oktatás, egészségügy, kereskedelem) stb. kapcsolatokon alapul (9006/1994. (SK.3.) KSH közlemény). A rendszer létrehozásakor a KSH alapvetően fogalmazta meg azt a követelményt, hogy a kistérségi vonzáskörzetek alapvetően a rendszeres, mindennapos vagy gyakori vonzáskapcsolatot fejezzék ki. E kapcsolatok közé sorolhatóak egyrészt a rendszeres, racionális távolságúnak

Ingázási viszonyok Budapest térségében



² A munkaerőpiaci rendszerek (LLS-Local Labour Systems) lehatárolásának módszertanáról lásd: Radvánszki Ádám - Sütő Attila: Hol a határ? C. cikkét - Falu Város Régió 2007/3 szám.

³ RePUS - A regionális policentrikus városrendszer stratégiája INTERREG IIIB CADSES nemzetközi kutatási-tervezési projekt

tekinthető közlekedési kapcsolat; a RePUS kutatás által is érintett lakóhely-munkahely kapcsolat, illetőleg a középfokú ellátási kapcsolat (kereskedelem, oktatási, egészségügyi, kulturális ellátás). Összességében a KSH-féle rendszer egy ellátási mutatókat is hangsúlyosan figyelembe vevő, komplex vizsgálat eredménye, így az egydimenziós munkaerőpiaci vonzaskörzet-rendszer mellett fontos plusz információkkal szolgál, ha a két rendszert összevetjük.

Rátérve a két rendszer összevetése alapján a véglegesnek szánt FVT rendszerre, először érdemes kétféle (KSH és munkaerőpiaci alapú) térfelosztási szisztéma összehasonlítása által kirajzolt főbb típusokon végighaladni. E típusok a következők:

a) Metropolisz régió kistérségei

A Budapest központú metropolisz-régió területileg jól közelíthető a főváros ingázási alapú munkaerőpiaci körzetével. A hazai munkaerőpiaci központok közül egyértelműen Budapest hatása a legerősebb, és a legkiterjedtebb: Pest megye statisztikai kistérségeinek jelentős része mellett Fejér megyéből Bicske, Adony és Ercsi statisztikai térségei településeinek túlnyomó részét, Komárom-Esztergom megyéből a Dorogi kistérség egy részét, illetve Heves megyéből a Hatvani KSH-egység majdnem egészét magában foglalja a főváros ingázási zónája. E kiemelkedő dominancia az oka Budapest és térsége külön településhálózati térségtípusként való szerepeltetésének: ugyan több pólusváros/megyei jogú város is rendelkezik többé-kevésbé kiterjedt munkaerőpiaci rendszerekkel, ám ezek mérete lényegesen elmarad a Budapestnél tapasztalhatótól. Az adott példában Budapestnek és „vonzott kistérségeinek” egységes FVT-ként kezelése indokolt.

b) Jelentős foglalkoztató központ pólus vagy megyei jogú város és kistérségei

Az egy adott központ dominanciája – az előbbi típusnál említetteknek megfelelően – pólusaink többségénél – Debrecen, Pécs, Győr, Szeged, Székesfehérvár –, illetve egyes megyeszékhelyeink kapcsán – Nyíregyháza, Eger – is érzékelhető. Az ábrán Székesfehérvár esetét tanulmányozhatjuk: látható a megyeszékhely kiemelkedő foglalkoztató szerepe, amely a kiterjedt ingázási körzetben (magába foglalva a megye belső peri-

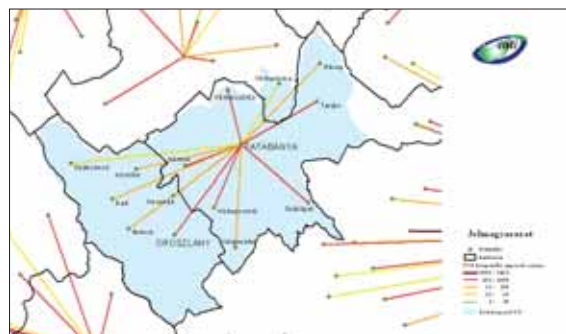
fériái, Sárbogárd és Enying mellett a közvetlen szomszéd Aba, Gárdony és Várpalota KSH-térségét is, valamint a Móri és Bicskei egységek déli településeit) megnyilvánul. Az adott példákban a domináns központ térsége és „vonzott kistérségeik” egységes FVT-ként kezelése indokolt.

ÉRINTETT TÉRSÉGEK: 1) Kiterjedt munkaerőpiaci vonzaskörzettel rendelkező KSH-kistérségek: Székesfehérvár, Debrecen, Miskolc, Pécs, Győr, 2) Domináns (3-4 kistérségre kiterjedő) munkaerőpiaci vonzaskörzettel rendelkező KSH-kistérségek: Veszprém, Nyíregyháza, Eger, Szeged, Nagykanizsa.



c) Domináns foglalkoztató központ kistérsége és az általa vonzott kistérségek

Ismét egy jellegzetes esetet jelent a „domináns” munkaerőpiaci központok azon típusa, mikor egy központ saját lakossága és KSH-kistérségének lakossága mellett egy környező, szomszédos KSH egység településeire is olyan mértékű hatást fejt ki, hogy az utóbbi térség településeinek lakossága is túlnyomórészt az előbbi térségközpontba jár dolgozni.



Az ábrán látható példa Tatabánya és Oroszlány esete: a rendszerváltás előtt, főként az 1945-öt követő iparosítás időszakában Oroszlány település

jelentős bányászati központként a középhegységi ipari tengely dunántúli szárnyának markáns foglalkoztatói közé tartozott. Ez a helyzet mára jelentősen megváltozott: az 1980-as években már meginduló, az 1990-es évtizedben tetőző válság, a szerkezetátalakítási folyamatok eredményeképpen a város e szerepét mára elvesztette. A mindössze hat településből álló kistérség összes településére igaz volt a 2001-es adatfelvétel idején, hogy a lakosság legnagyobb része Tatabányára, a szomszédos KSH-kistérség központjába járt be dolgozni.

Sajátos példa e típuson belül az aprófalvas településszerkezetű térségek esete. Kaposvár például saját KSH-térsége mellett a Kadarkúti egységre is kiterjeszti munkaerőpiaci hatását, ami elsősorban annak köszönhető, hogy mindkét térség településállományának jelentős hányadát a kis- és aprófalvak teszik ki, melyek értelemszerűen kis számú helyi foglalkoztatási lehetőséget biztosítanak csupán lakosságuknak. Nagyobb volumenű és minőségileg is diverzifikált munkahely-kínálat a nagyobb központokban – jelen példában a megyeszékhely Kaposvárott – állnak rendelkezésre. Ennek fényében a központ egyértelmű dominanciája a térségi foglalkoztatásban megkérdőjelezhetetlen, amit az ingázási térkép erősen központosuló szerkezete is jelez. Az adott példákban a domináns központ térsége és a hozzá „vonzódó” kistérség egységes FVT-ként kezelése indokolt.



ÉRINTETT TÉRSÉGEK - Két KSH kistérséget „egybeolvasztó” munkaerőpiaci rendszerek (elől a domináns központ neve): Salgótarján-Bátonyterenye; Tatabánya-Oroszlány; Kiskunhalas-Jánoshalma, Siófok-Balatonföldvár; Szentgotthárd-Óriszentpéter; Szombathely-Vasvár, Zalaegerszeg-Pacsa; Kaposvár-Kadarkút; Nagykanizsa-Zalakaros, Békéscsaba-Békés, Gyula-

Sarkad, Dunaújváros-Adony; illetve kivételként három térséget integrálva Tiszaújváros-Mezőcsát-Polgár.

d) Munkaerőpiaci értelemben önálló kistérségek

Jellemzően a nagyfalvas-kisvárosias településszerkezetű Alföld sajátos térségtípusa, továbbá a markáns foglalkoztató központ kis- és középvárosaink térségeire jellemző. Az Alföld település-struktúrájában kiemelt súlya van a korábbi mezővárosi központok mellett a nagy- és óriásfalvaknak, illetve azon kisvárosoknak, melyeket az előbbi településnagyságkategóriákból nyilvánítottak várossá. Az ábrán látható két térség (a Kiskunfélegyházi és a Csongrádi kistérségek) típuspéldáit jelentik e településhálózati térségcsoportnak: a központ munkaerőpiaci hatóköre csupán néhány, jellemzően a KSH kistérségbe tartozó településre terjed ki, azaz munkaerőpiaci értelemben önálló körzetként jelentkeznek: a térségközpont a saját lakosságon kívül inkább csak szűkebb környezete települési lakosságának kínál munkalehetőséget, így nagyobb ingázási jellegű áramlások nem alakulnak ki ezekben a terekben. E térségek jellemzően kevesebb, ám nagyobb átlagos népességnagyságú településből állnak.



ÉRINTETT TÉRSÉGEK 1) Az egyezés szinte teljes (néhány településnyi különbséggel): Balatonfüred, Siófok, Jászberény, Barcs, Szécsény, Szentés, Csongrád, Mezőkovácsháza, Baja, Csenger, Mátészalka, Kiskunmajsa vagy Tata térsége. 2) A központ munkaerőpiaci rendszerének kiterjedését minimálisan meghaladó területű KSH kistérség: Bácsalmás, Szarvas, Hajdúszoboszló, Fehérgyarmat, Törökszentmiklós; Makó, Mezőkovácsháza, Mezőtúr, Nyírbátor, Orosháza, Ajka, Balassagyarmat, Füzesabony, Kiskőrös, Kisvárd, Marcali, Paks, Szerencs,

Tamási, Tokaj, Körmend, Mór, Pápa, Sárvár, Vác, Bonyhád, Csepreg, Heves, Hévíz, Komárom, Kőszeg, Lenti, Nagyatád, Szob, Szigetvár, Tapolca, Vásárosnamény térségei.

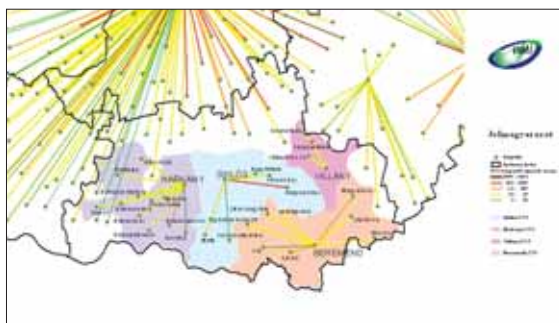
Ide sorolhatjuk azon FVT-eket is, melyek esetében a KSH kistérség kiterjedését némileg – de nem számottevően, nem egy másik kistérség rovására – meghaladja az azonos központhoz tartozó helyi munkaerőpiaci rendszer. A bemutatott alcsoportokhoz hasonlóan ezúttal is jobbra mezővárosias központú, kevesebb, de egyenként nagyobb népességszámú településből álló alföldi; illetve klasszikus kis/középvárosi központú dunántúli/észak-magyarországi FVT alkotja e kategóriát.

ÉRINTETT TÉRSÉGEK A munkaerőpiaci körzet kiterjedése némileg meghaladja a KSH egység területét, de utóbbit egészében magában foglalja; viszont az LLS hatása a környező kistérségekre elhanyagolható: Hódmezővásárhely, Szolnok, Dunaújváros, Esztergom, Dombóvár, Kazincbarcika, Keszthely, Sáropatak, Sátoraljaújhely, Szekszárd, Tab, Záhony térségei.

A felsorolt esetekben az FVT-k kistérségenkénti megjelenése indokolt.

e) Munkaerőpiaci mikroközpontokat tartalmazó policentrikus kistérségek

Néhány KSH-kistérségünk esetében a munkaerőpiaci rendszerekkel való összevetés eredménye érdekes rajzolatot tárt elénk: a kistérségen belüli kisebb foglalkoztató-rendszereket, ún. mikrokörzeteket találhatunk. Az egyik legnyilvánvalóbb és legszemléletesebb példája e típusnak a Siklói kistérség: itt a kistérség-központ városon kívül további három foglalkoztató mikrokörzet rajzolódik ki előttünk.



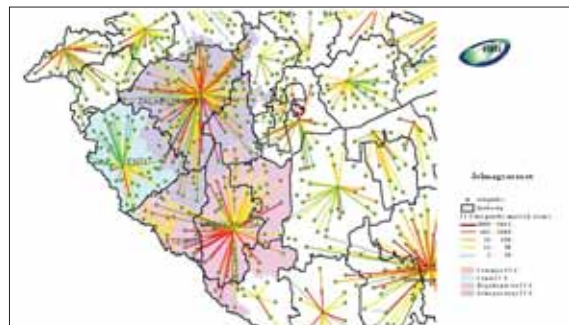
Egyrészt a borászatáról és idegenforgalmi funkciójáról ismert Villány, másrészt a cementgyárnak otthont adó Beremend, továbbá a nemzetközileg elismert gyógyturisztikai központ Harkány is saját munkaerőpiaci vonzáskörzettel rendelkezik. A kistérség északi részének települései pedig a megye domináns foglalkoztatója, Pécs körzetébe tagozódnak be az ingázási intenzitást figyelembe véve.

ÉRINTETT TÉRSÉGEK - Sopron-Fertődi (Soproni, Fertődi); Kapuvár-Beledi (Kapuvári, Beledi); Siklói (Siklói, Harkányi, Villányi, Beremendi); Mohácsi (Mohácsi, Bólyi); Gyöngyösi (Gyöngyösi, Visontai); Ózdi (Ózdi, Putnoki); Mezőkövesdi (Mezőkövesdi, Bükkábrányi); Tiszavasvári (Rakamazi, Tiszavasvári-Tiszalöki); Berettyóújfalui (Berettyóújfalui, Biharkeresztesi, Komádi).

Az adott példákban a mikrokörzetek szerepe a későbbi, célokra, szolgáltatás-szervezési feladatokra javaslatot tevő szakaszban válik relevánssá, FVT szempontból a kisebb alkörzetek az őket bennfoglaló nagyobb egység részeiként kezelendők.

f) Kistérségek, a KSH-határokhoz mérten kis kiterjedésű munkaerőpiaci vonzáskörzetű központtal

KSH kistérség-központjaink egy csoportja bár rendelkezik saját munkaerőpiaci vonzáskörzettel, ennek kiterjedése sokszor jelentősen elmarad a KSH által kijelölt statisztikai egységek határaitól. Az ábrán látható a Letenyei kistérség példája: a térségközpont mindössze a közvetlen környezetében elhelyezkedő, szomszédos öt település számára jelenti csupán elsődleges ingázási központot; a térség nagyobb része más központhoz csatlakozik.

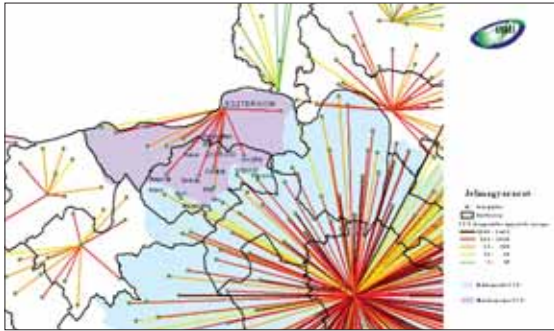


Az északi településekre munkaerőpiaci értelemben Zalaegerszeg fejt ki domináns hatását;

Nagykanizsa, Zala megye másik megyei jogú városa pedig a Letenyei KSH-egység öt keleti településének foglalkoztató-központja. Kisebb mértékben, de a kistérség középső részéből is jellemzően Nagykanizsára ingáznak a dolgozók.

ÉRINTETT TÉRSÉGEK A munkaerőpiaci egység kisebb a KSH egységnél, annak területén belül marad, a különbség nem csak néhány település: Zalaszentgrót, Komló, Sásd, Sellye, Tiszafüred, Rétság, Békés, Sümeg, Csorna, Curgó, Edelény, Encs, Kisbér, Pásztó, Püspökladány és Berettyóújfalu térsége.

g) Munkaerőpiaci vonzaskörzet nélküli központtal rendelkező kistérségek



Néhány KSH-kistérségünk a munkaerőpiaci rendszerek térképén egyszerűen nem jelenik meg. Ennek oka az adott kistérség-központ foglalkoztatási funkcióinak elégtelen mivolta vagy pedig alacsony hatóköre, mely egyszerűen eltörlődik a szomszédos térségek foglalkoztató-centrumainak dominanciája mellett. A példa térkép-kivágata a Dorogi kistérségen keresztül mutatja be e típust. A kistérség települései lakosságának túlnyomó része délen szemmel láthatólag a főváros domináns munkaerőpiaci vonzaskörzete, illetve északon Esztergom munkaerőpiaci vonzerejének hatására a Dorogi KSH-egységen kívüli ingázási célpontban találják meg a megfelelő munkalehetőséget.

**LEHATÁROLÁSI ALAPELVEK,
PROBLÉMÁK**

A típusokon végighaladva, összegezve a lehatárolási alapelvet meghatározó főbb kitételeket, ezek lényege az alábbiakban foglalhatóak össze:

- A nagyobb térszervező és munkaerőpiaci szerepkörű központok (Budapesten kívül jellemzően nemzeti és regionális szerepkörű nagy- és közép-városi körzetek) körül elhelyezkedő, a központ-hoz munkaerőpiaci értelemben egyértelműen vonzó kistérségek a domináns központtal együtt kezelve közös funkcionális városi körzetbe kerültek besorolásra, megvalósítva így a nagyobb központok és ellátott területük együtt kezelését.
- Azon kistérségek esetében, melyek között egyértelmű munkaerőpiaci vonzásviszonyok rajzolódtak ki, ezen térségek összevonása mellett döntötünk, azaz a dominánsabb centrum kistérségéhez soroltuk a „vonzott” egységet. Az összevonások révén létrejött új FVT-k közé sorolhatóak a Tatabánya-Oroszlány, Salgótarján-Bátontere nye, Siófok-Balatonföldvár, Szombathely-Vasvár, Zalaegerszeg-Pacsá, Kiskunhalas-Jánoshalma, Kaposvár-Kadarkút, Békéscsaba-Békés stb. kistérség-párokból létrejövő új egységek.
- Érdekes momentum, hogy az FVT-rendszer javaslatban összevont egységek között több olyat is találunk, melyek a korábbi, 2007-es módosítást megelőző kistérségi rendszerekben egy közös statisztikai kistérséget alkottak, ami rávilágít egyrészt az eredeti KSH-beosztás esetenkénti adekvát mivoltára, másfelől a jelenlegi rendszer határainak gyakran politikai okokra visszavezethető átrajzolására. E példák sorát erősíti Esztergom és Dorog, Kaposvár és Kadarkút, Encs és Abaúj-Hegyköz, Sátoraljaújhely és Bodroghöz, Békés és Békéscsaba vagy éppen Dunaújváros és Adony kistérségeinek kettősei.
- Az FVT-lehatárolás során végül a felmerülő vitás helyzetekben a döntés alapját az ingázási adatok összevetése jelentette. Ahol az ingázási adatok egyértelmű eredményt hoztak, ott vagy egy domináns térséghez való hozzáfűzés (pl. Dorog és Esztergom esetében, ahol előbbi kistérsége az utóbbihoz kapcsolódik); vagy az adott kistérség-központ saját KSH térségéhez igazodó FVT megjelenítése történt meg (pl. Encs, Edelény). Egyes esetekben a vizsgálat így sem hozott egyértelmű eredményt: ilyenkor a tervezői-szakértői csoporton belüli konzultáció döntött (Adony térségének a Dunaújvárosi, Békés térségének a Békéscsabai, Sellye térségének a Pécsi és Letenye térségének a Nagykanizsai FVT-hez sorolásáról).

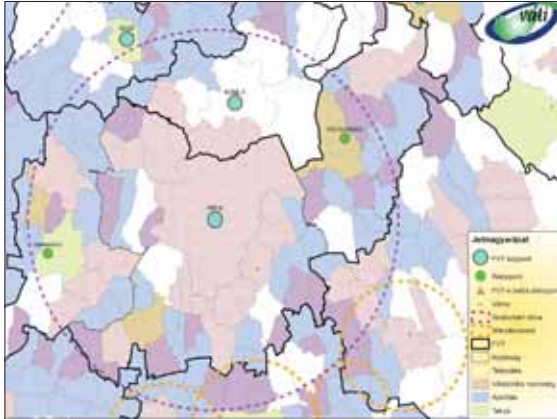
- Azon kistérségek, melyeken belül munkaerőpiaci mikrokörzetek (lásd később a funkcionális mikrokörzetek leírását) lehatárolása mellett döntöttünk, nem jelentenek különösebb lehatárolási problémát: a mikrokörzeteket tartalmazó kistérség jelenti a központi város FVT-jét, a benne lehatárolt mikrokörzetek inkább az ezen FVT-n belüli részkörzeteként értelmezhetők. Jelentőségük a javaslati anyag rész elkészítésekor, a hipotetikus célok, szolgáltatás-szervezési javaslatok kapcsán lesz világos, hiszen egy mikrokörzontokat, alcentrumokat tartalmazó kistérségre sajátos ajánlások fogalmazhatóak meg.

A településhálózat – és maga a koncepció – fejlesztési alapegységeiként összességében 112 FVT (kompakt város és vidéke egység) került lehatárolásra. A legtöbb kistérséget a Budapesti metropolisz térség fogja egybe (16), ezt a pólusok közül Székesfehérvár (5), Debrecen (4), Pécs (3), illetve Szeged, Győr, Veszprém és Nagykanizsa (2-2) követik. Miskolc FVT-je a saját kistérségen kívül csupán Szikszóét „tartalmazza”. Egyes megyeszékhelyek (Nyíregyháza, Eger, Szombathely, Zalaegerszeg, Kaposvár) is kiterjesztik vonzó hatásukat 1-2 kistérségre. Az FVT-k többsége természetesen 1 KSH kistérségből áll, kiindulva az LLS-rendszer és

a KSH-egységek közötti egyezésből ezen egységek esetében.

A funkcionális városi térségeken belül esetenként kisebb részegységek jelenhetnek meg. Ennek egyik esete az, mikor egy nagyobb kiterjedésű, több KSH kistérséget integráló FVT-n belül jelenik meg egy vagy több markáns településrendszeri karakterisztikummal bíró (pl. aprófalvas vagy tanyás település-szerkezetű) KSH-egység. Ezek az ún. „funkcionális kistérségek” azok a jelenlegi kistérségek, amelyek nem képesek gazdaságilag integrálni szűkebb térségüket, esetleg saját lakosságuk jelentős része is máshová ingázik, nem alkothat önálló FVT-t, hanem beintegrálódik nagyobb egységekbe. Ezek java részben az első három hierarchiaszinten lévő (metropolisz térség / nemzeti jelentőségű nagyvárosi körzetek / regionális szerepkörű nagy- és középvárosok térségei) FVT-k esetében fordulnak elő. Ide sorolható az agglomerációs kistérségeket integráló budapesti metropolitán FVT; a két vagy több funkcióhiányos központtal bíró középfalvas térséget integráló FVT-k (Egri; Székesfehérvári; Veszprémi; Győri); a mezővárosias vagy tanyás térség(ek)et integráló FVT-k (Debreceni; Nyíregyházai; Szegedi); valamint az aprófalvas résztérség(ek)et integráló FVT-k (Miskolci; Pécsi; Zalaegerszegi; Nagykanizsai; Kaposvári; Szombathelyi).





Aprófalvas karakterű kistérségeket magába olvasztó Pécsi FVT

A felsorolt, a felső három hierarchiaszintbe sorolható FVT-k, illetve az olyan további, két KSH-egységet tartalmazó FVT-k (Siófoki, Tatabányai, Salgótarjáni, Szentgotthárdi, Sátoraljaújhelyi, Encsi FVT-k) kapcsán merül fel az a probléma, hogy a „beolvadó” kistérség(ek) centrumai, bár gyakran funkcióhiányosak, egy bizonyos szinten mégis központi szerepkört töltenek be, ha csak korlátozott területi kiterjedésben is, néhány településre kiterjesztve hatásukat. Az ilyen típusú térségekben e településekkel bizonyos értelemben „FVT-alközpontként” számolhatunk, ami a szolgáltatás- és településhálózat-szervezési feladatok meghatározott mértékű megosztásában ölthet testet.

Egy másik típust jelentenek azok a (zömmel egy KSH-egységből álló) FVT-k, melyeken belül kisebb foglalkoztatási mikrocentrumok jelennek meg. Ezek az ún. „funkcionális mikrotérségek” vagy mikrokörzetek azoknak a (kvázi) kisvárosoknak a térségét jelentik, amelyek nem önálló térségi központok, de néhány funkció esetében néhány falu lakossága számára ellátnak feladatokat (pl. általános iskola) a vonzott településekkel együtt funkcionális mikrotérségeknek (mikrokörzeteknek) tekinthetőek. Az ellátott funkciók tekintetében a kistérségek központjaival munkamegosztásban lát(hat)ják el az adott feladatot. Az alközpontok jelentősége itt a relatíve számottevő mennyiségű munkahely kínálatában áll, amihez természetesen bizonyos szolgáltatások megtelepedése, illetve ezekre vonatkozó növekvő igény (munkavégzési célú ingázáshoz kötött napi ügyintézés szükségessége) veendő figyelembe a fejlesztési szükségletek/feladatok meghatározásánál.

Jelenleg tíz FVT-n (Berettyóújfalui, Ózdi, Gyöngyösi, Kapuvár-Beledi, Mezőkövesdi, Mohácsi, Siklói, Sopron-Fertődi, Tiszavasvári, Keszthelyi) belül indokolható belső munkaerőpiaci vonzaskörzet lehatárolása, illetve ezek mikrokörzetként való definiálása, figyelembe vétele.

TELEPÜLÉSHÁLÓZATI TÉRSÉGTÍPUSOK LEHATÁROLÁSA

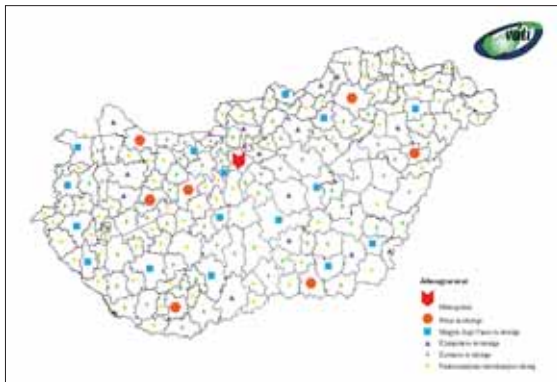
Módszertani háttér

– a háttérvizsgálatok három dimenziója

Az FVT-ken belüli hálózati térségtípusok meghatározásának módszertani háttérét egy háromlépcsős (háromdimenziós) eljárás alapuló majd a három vizsgálati szempont eredményeit a kialakított 112 FVT-re szintetizáló osztályozás képezte. Először a vizsgálat dimenziói (1-hierarchikus helyzet; 2-ingázási-munkaerőpiaci viszonyok; 3-többmutatós komplex vizsgálat) alapján a hazai KSH-kistérségek egyenként három féle térségtípusba kerültek besorolásra; a vizsgálat záró momentumaként pedig e típusok képezték alapját az egyfajta – területi összevonásokat is alkalmazó – a szintézis eredményeként létrehozott komplex településhálózati tértípusoknak.

A három dimenzió vizsgálata mentén lezajló kistérség-típusizálás első vizsgálati szempontja a kistérség-központok településhierarchiában elfoglalt helyét elemezte. A megközelítés alapjául az a tény szolgált, hogy az adott térség (városi vonzaskörzet) működésében a központnak, mint kiemelt rendszerelemnek a szervező feladatai, központi funkciói révén meghatározó-e a szerepe. Ezek a szerepek, funkciók azonban – mennyiségileg és minőségileg egyaránt – szignifikáns különbségeket mutatnak attól függően, hogy az adott központ a településrendszeren belül mely szinten helyezkedik el: egy NUTS 2 nagyságú térségre terjeszti ki dominanciáját bizonyos területeken vagy inkább csak egy szűkebb városkörnyék számára biztosít közszolgáltatásokat és városi funkciókat. A kategóriák kialakításakor az elsődleges cél a település-nagyság és a központi település által ellátott funkciók spektruma alapján történő besorolás volt. A kistérségeket így központjaik mérete és szerepköre révén hat csoportba soroltuk.

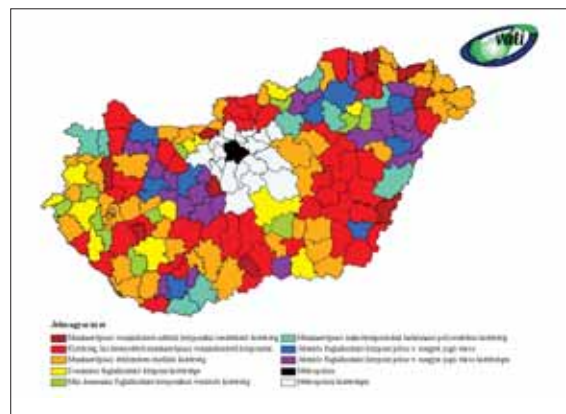
- o 1 metropolisz
- o 5+2 regionális város (pólus) kistérsége
- o 17 megyei jogú város kistérsége
- o Középvárosok kistérségei (30000-50000 fő közötti központ)
- o Kisvárosok kistérségei (30000-10000 fő közötti központ)
- o Funkcionálisan városhiányos kistérségek - a kistérség-központ által betöltött központi funkciók száma és jellege alapján elmarad a valódi város által elvárt spektrumtól (10000 fő alatti központ)



A KSH kistérségek központjainak hierarchiabeli pozíciója alapján kialakított típusok térképi ábrázolása

A második vizsgálati dimenzióként a térségközpontok munkaerőpiacon betöltött szerepe (és ennek viszonya a KSH térséglehatárolásával) került elemzésre. Itt alapvetően a 2006-2007-es RePUS kutatás keretében meghatározott helyi munkaerőpiaci rendszerek összevetése történt meg a KSH-féle kistérség-határokkal, illetve az összehasonlítás eredményeként kilenc típus meghatározására került sor. E vizsgálati dimenzió a térszerző folyamatok, tényezők közül kiemelten koncentrált a munkaerőpiac szerepére, ezen belül a térbeli áramlási folyamatokat generáló napi munkahelyi ingázásra. A munkaerőpiaci folyamatok által kirajzolt térbeli szerkezetek, a központok foglalkoztató funkciója és az általuk munkalehetőségekkel ellátott „hinterland” közötti interakciók által kiváltott folyamatok, áramlások segítségével tehát konkrétan az ingázás mértékére, összességében maguknak a foglalkoztató-központoknak a szerepére fókuszál a vizsgálat.

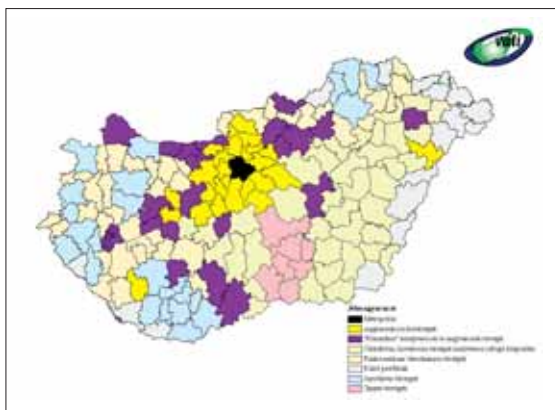
Kistérségtípus megnevezése	Eset
Munkaerőpiaci értelemben önálló kistérség (KSH ≈ LLS)	A kistérség-központ-hoz tartozó munkaerőpiaci vonzáskörzet területe megegyezik a KSH kistérségével, vagy a kistérség-központ-hoz tartozó munkaerőpiaci vonzáskörzet területe közelíti a KSH kistérségét, de több határain belül marad
Metropolisz régió és kistérségei	A főváros + munkaerőpiaci vonzáskörzete által dominált KSH kistérségek
Jelentős foglalkoztató központ pólus vagy megyei jogú város	A kiemelkedően domináns munkaerőpiaci vonzáskörzet-központ (pólus vagy megyei jogú város) hatása több KSH-kistérségre kiterjed
Jelentős foglalkoztató központ pólus vagy megyei jogú város „vonzott” kistérségei	Kiemelkedően domináns munkaerőpiaci vonzásközpont-hoz „vonzó” KSH kistérség
Domináns foglalkoztató központ kistérsége	Két KSH kistérséget tartalmazó munkaerőpiaci vonzáskörzet
Más domináns foglalkoztató központhoz „vonzó” kistérség	Egy dominánsabb munkaerőpiaci vonzáskörzethez tagozódó kistérség
Munkaerőpiaci mikroközpontokat tartalmazó policentrikus kistérség	Munkaerőpiaci mikroközpontokat (több kisebb LLS-t) tartalmazó KSH-kistérség
Kistérség, kis kiterjedésű munkaerőpiaci vonzáskörzetű központtal	KSH-kistérség mérete jelentősen meghaladja az azonos központhoz tartozó munkaerőpiaci vonzáskörzetét
Munkaerőpiaci vonzáskörzet nélküli központtal rendelkező kistérség	Nincs önálló munkaerőpiaci vonzáskörzete, a KSH kistérség területén más munkaerőpiaci vonzáskörzetek osztoznak



A KSH kistérségek és munkaerőpiaci vonzáskörzetek összevetése alapján kialakított típusok térképi ábrázolása

A településhálózati tértípusok jellegét meghatározó adottságok, tényezők sokféleségére reagálva, a harmadik vizsgálati dimenziót egy, a településrendszeren belül elkülöníthető sajátos tértípusok lehatárolását szolgáló többféle mutatót alkalmazó sokdimenziós eljárás (klaszteranalízis) jelentette, melynek eredményeként az egyes kistérségek komplex osztályokba kerültek besorolásra. A településhálózat jellemzőinek feltárására használt mutatókészletet az alábbi komponensek alkották: a településszerkezet (átlagos településnagyság, településsűrűség, külterületi népességarány, stb.); demográfiai adottságok; a központosultság mértéke (polocentrikusság foka); a földrajzi fekvés (pl. határon átnyúló kapcsolatok lehetősége); illetve az urbanizáltság foka (népsűrűség); és a fizikai elérhetőség. Ezek alapján egy hosszas, jelen cikk keretei között nem részletezett elemzési folyamat eredményeképpen nyolc klaszter került meghatározásra:

- o Óriásfalvas – kisvárosias térségek mezővárosi jellegű központtal
- o „Klasszikus” középvárosok és nagyvárosok térségei
- o Agglomerációs kistérségek
- o Metropolisz
- o Tanyás térségek
- o Aprófalvas térségek
- o Funkcionálisan városhiányos térségek (a központi település korlátozott számú központi funkcióval rendelkezik)
- o Külső perifériák



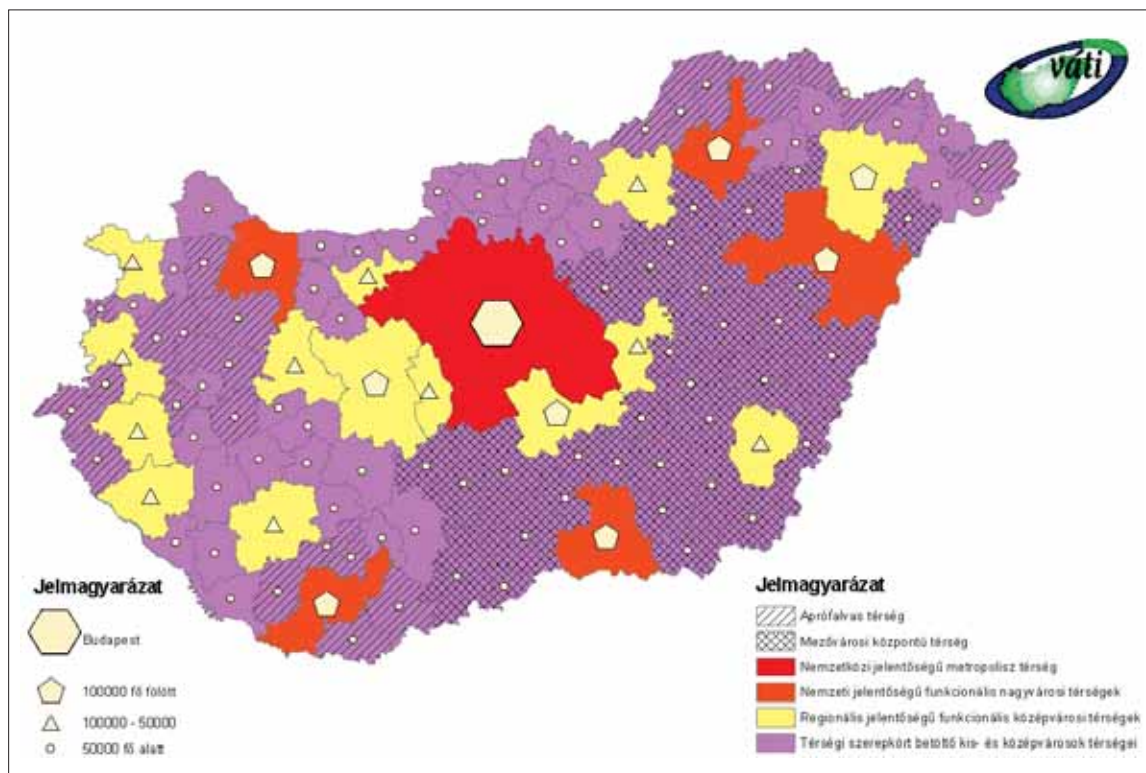
A KSH kistérségekre kialakított klaszterek térképi ábrázolása

Az eredmények szintetizálása és az FVT-rendszerre való alkalmazása

A fent bemutatott három elemzési dimenzió eredményeit kistérségenként összegezve minden KSH egységre egy-egy jellemző „leírást” kaptunk eredményül. Ezek szintetizálása képezte a végleges tipológia alapját.

A vizsgálat folytatásában a kialakított 112 FVT tipizálása ezen három vizsgálati dimenzió eredményeinek figyelembevételével történt meg. Az FVT-k kapcsán a településhálózati térségtípusok definiálása során az egyszerűsítés volt az elsődleges alapelve, azaz a háromdimenziós vizsgálat eredményeképpen eredetileg kialakult öt urbánus és hét rurális (összesen 12) típus (és számtalan altípus) mennyiségének határozott redukálása. A végül kialakított típusok négy hierarchiaszintbe sorolhatók (nemzetközi jelentőségű országos központ térsége; nemzeti jelentőségű funkcionális nagyvárosi térségek; regionális jelentőségű funkcionális középvárosi térségek; térségi szerepkört betöltő funkcionális kisvárosi térségek). A jelen beosztásban élesen elválnak a regionális központok és a rajtuk kívüli, 50.000-100.000 fő közötti népességű központok térségei. A kérdéses helyzetű – az OTK-ban közép-dunántúli társpólusként meghatározott – Székesfehérvárt és Veszprémet végül a regionális jelentőségű közép- és nagyvárosok csoportjába soroltuk át, és szintén ebbe a csoportba kerültek a 100.000 fő feletti központok közül Kecskemét és Nyíregyháza is, elválva a hazai szinten regionális központnak minősülő öt „pólusvárostól”.

Megvizsgálva a lehatárolt FVT-eket és FVT szinteket, látható, hogy a kialakított FVT-k közül a „felső” három hierarchia-kategória jellemzően a nagyobb központokat (nemzetközi, nemzeti, regionális) öleli fel. A vizsgálat eredményeképp az 50.000 fő alatti lakosságú központok lesznek azok az FVT centrumok, melyeknek a térségeit jellegzetes településhálózati térségkategóriákba lehet (kell) besorolni, lévén ezek mutatnak igazán markáns településhálózati, településszerkezeti eltéréseket. Így csak ez a csoport lett továbbosztva településhálózati altípusokra: a hierarchia-szinten belül két speciális magyar településhálózati tértípus került elkülönítésre.



1) Nemzetközi jelentőségű metropolisz térség

A térségtípus lehatárolásának egyértelműségéhez kétség sem férhet: mindhárom első körben elvégzett vizsgálati dimenzióban ugyanabba a kategóriába került besorolásra a főváros – ezzel is alátámasztva a hazai településhálózaton belüli kiemelkedő, domináns szerepét. A lehatárolt metropolisz térség viszonylag tisztán rajzolja ki a Budapest körüli kiterjedt munkaerőpiaci vonzáskörzet urbánus jellegű kistérségeit, némi meglepetésre még a relatív jelentős foglalkoztató központnak tartott Bicske térségéből is a lakosság túlnyomó része a fővárosba jár dolgozni. A klaszteranalízis során az agglomerációs térségtípus kistérségei a legerősebb korrelációt az alábbi mutatókkal jelezték: prognosztizált népességszám-növekedés 2021/2006; népességszám növekedés 2006/1990; illetve a legközelebbi gyorsforgalmi csomópont átlagos kistérségi (országos összetetésben kedvező) elérhetősége.

2) Nemzeti jelentőségű funkcionális nagyvárosi térségek

A csoport kialakításában a hierarchiában elfoglalt pozíció volt a meghatározó elem: a regionális

pólusok hazai településhálózaton belül játszott, Budapesttől jelentősen elmaradó hatókörű, mégis meghatározó jelentőségű hálózati szerepe indokolta külön csoportban való szerepeltetésüket. Ugyanakkor a pólusvárosok potenciális vonzáskörzeteit vizsgáló háttérelmezések tanúsága szerint regionális központ szerepkört korlátozottan betöltő „társközpontok”, Székesfehérvár és Veszprém a harmadik csoportba került besorolásra.

3) Regionális jelentőségű (esetenként több kistérségre kiterjedő funkciójú) funkcionális nagy- és középvárosi térségek

Az előző csoporthoz hasonlóan a vizsgálati dimenziók közül ezúttal is a hierarchiában betöltött szerepkör volt a meghatározó: a regionális központokat követő hierarchialépcsőn álló alközpontok (túlnyomórészt megyeszékhelyek /megyei jogú városok) megjelenítésével. Az FVT-k településhálózat-szerkezeti jellemzőit tekintve igen vegyes összetételű csoporttal van dolgunk: Sopron térsége jellegzetesen aprófalvas környezet; Kecskemét térségében a tanyák dominálnak, Békéscsaba jellegzetesen alföldi (kevés

számú de egyenként népesebb település) térség központja. Módszertanilag a klaszteranalízis viszonylag egységes eredményei (jellemző kategória az ún. „klasszikus” középvárosok térsége) is a hierarchiában elfoglalt pozíció elsődlegességét támasztják alá. Az többi vizsgálati dimenzió közül a foglalkoztatási szerepkört tekintve a térségek központjai jellemzően saját térségükön kívül más KSH egységekre is vonzó hatással bíró domináns munkaerőpiaci központok (jelentős foglalkoztató központ megyei jogú város vagy domináns foglalkoztató központ kategóriákban). Egyedül Szolnok minősült önálló, munkaerőpiaci vonzáskörzetét tekintve a saját KSH-határokon belül maradó körzetnek.

4) *Térségi szerepkört betöltő funkcionális közép- és kisvárosi térségek (50.000 fő alatti népességű térségközpontok körzetei).*

Ezen belül speciális hazai településhálózati jellegzetességekre reflektáló alcsoportok:

4A) *Mezővárosias-tanyás térségek*

A csoport jellegadó elemzési dimenziója a klaszteranalízis során egységesen (mind a 34 mezővárosias és a négy tanyás térségre egyaránt) kimutatott nagy- és óriásfalvas - mezővárosias településszerkezet jellemzően mezővárosias jellegű központtal. A klaszter legjellemzőbb mutatói a legerősebb korrelációt mutatva a következők voltak: a kistérségi települések népességének relatív szórása alacsony – azaz jellemzően hasonló méretkategóriájú települések alkotják a téregységet; továbbá az országos összevetésben alacsonyabb kistérségi népességnagyság és népsűrűség – mely mutatók szintén alátámasztják a „nagyobb területen kevesebb, de nagyobb lélekszámú település” struktúra jelenlétét. A munkaerőpiaci szerepkör tekintetében az önfoglalkoztató jelleg dominál. A hierarchia szerinti vizsgálati dimenzió a központok túlnyomó többségét a kisvárosi (30.000 fő alatt) osztályba helyezte el, ami tovább erősíti a csoport karakterét.

A csoporton belül speciális településszerkezeti sajátosságok alapján lehatárolt alcsoportot képez a négy FVT-ből álló „tanyás térségek alcsoport”. A leglényegesebb

tényező, mely e csoport névadójaként is szerepel, hogy mindegyikre jellemző a tanyás településszerkezet: szórt, jellegzetesen alföldi tanyás település-struktúra, melyet a klaszteranalízis eredményei (legjellemzőbb változói a csoportnak a magas arányú külterületi népesség; az alacsony településsűrűség és településszám, illetve a legközelebbi gyorsforgalmi csomópont átlagos elérhetőségének magas adata (gyenge elérhetőség) is alátámasztanak.

4B) *Aprófalvas térségek;*

Ezen altípus meghatározása során is a településszerkezeti sajátosság (a klaszteranalízis szerint egytől-egyig aprófalvas térségekről van szó, prognosztizált népességszám-csökkenéssel, illetve a közelmúltban (népességszám változás 2006/1990) is fogyó népességgel, országos összevetésben magas településszámmal, nagy településsűrűséggel, illetve a kistérségen belül a települési népességszám nagy relatív szórásával) volt a meghatározó klasszifikációs tényező. A másik két vizsgálati dimenzió közül a központ foglalkoztató szerepkörét tekintve vegyes a csoport összetétele (önálló körzetek – pl. Körmenyi, Lenti – és nagyobb részben más központhoz vonzó térségek – Edelényi, Encsi is előfordulnak, egyértelműen a térségközpont nagysága által meghatározottan). A hierarchiában betöltött szerepkör szerint a vizsgált kistérségek központjai néhány középvárost (pl. Ajka, Pápa) leszámítva inkább a kisvárosok és „kvázi városok” szintjén helyezkednek el. A döntő tényező, mely e településeket egy csoportba „irányítja”, tehát a kis- és aprófalvas települések dominálta településstruktúra, így ez esetben is az OTK vidékies térségtípusainak egyiké/vel harmonizáló hálózati tértípust kapunk.

Mindenképp említésre méltó fejlemény, hogy a klaszteranalízis által meghatározott kilenc tértípushoz képest a végső osztályozásban kevesebb típus jelent meg. A klaszteranalízis kategóriái közül kikerült a „funkcionálisan városhiányos térségek” kategória (szem előtt tartva azt a törekvést, hogy azon térségközpontok körzete, melyek csak névleg, sta-

tisztikailag töltenek be központi szerepkört, hiszen nem rendelkeznek megfelelő számú városi funkciókkal, ne minősüljenek FVT-nek). A „külső perifériák” kategória átkerült a horizontális jellegzetességek közé, azon okból kifolyólag, hogy a többi kategóriával (aprófalvas, tanyás, mezővárosi központú, klasszikus középvárosi térségek) szemben az inkább földrajzi elhelyezkedésre, pozícióra reflektáló periféria mivolt nem konkrét településhálózati/településszerkezeti jellegzetességre utal. Végül a mezővárosias és tanyás altípusok is egy csoportba kerültek összefogva, közszolgáltatás-szervezési nézőpontból hasonló helyzetük (hasonló településszerkezetből fakadó ellátási kérdések) okán.

2.3. Speciális településhálózati problémák

A cikk zárásaként kell említést tennünk ezekről a településhálózati jellegzetességekről, melyek sajátossága épp horizontális jellegükben rejlik. E körbe tartoznak azok a problémák, melyek több térségtípuson átívelve jelentkeznek, így az általuk érintett térségek nem egy határozott településhálózati térségtípusba sorolhatók be. Ide tartozik:

- Elsősorban magasabb hierarchiaszintű településközpontjaink (Budapest, a 100 000 főnél népesebb nagyvárosok, illetve több megyeszékhely közép- város) rendelkeznek különböző méretű agglomerációs zónával melyek jelentős része a lakossági szuburbanizáció terepeként határozható meg. Az érintett, a felső három FVT hierarchiaszinten (budapesti metropolisz térség; nemzeti jelentőségű nagyvárosi körzetek, a regionális szerepkörű nagy- és közép- városok térségei) előforduló településhálózati specializáció a (nagy)- városi terjeszkedés problematikáját tárja elénk.
- Mezővárosias és aprófalvas tértípusba sorolt FVT-kben egyaránt megjelenik a speciális problémákkal küzdő külső és belső periférikus fekvés, mint probléma, elsősorban az északkeleti-keleti és délnyugati országhatárok mellett; valamint a dunántúli és alföldi belső megyehatáraink mentén. A névadás során azonban (a gyakran potenciális fejlődési lehetőséggel együtt emlegetett határmentiség mellett azt is jelezni kívántuk: az

ide került térségek jobbára a magyar-ukrán, magyar-román és magyar-horvát határszakasz reprezentánsai, azaz az ország (egyelőre) külső határai mentén helyezkednek el, így fejlődésükhöz jóval erősebb impulzusokra van szükség, mint a CBC-együttműködésekben már tapasztaltabb, nagyobb eredményeket felmutató nyugat-szlovák, ausztriai vagy éppen szlovén határszakaszokon. Erre utal a csoport nevében a perifériák szó szerepeltetése. A külső perifériák mellett belső, alföldi és dunántúli megyehatárok mentén elhelyezkedő perifériatérségeink is ide sorolhatók. Elsősorban a Közép-Tiszavidéken, illetve a Nyugat- és Közép-Dunántúl régiók határánál találunk érintett FVT-eket (Hevesi, Füzesabonyi, Tiszaújvárosi, a Debreceni FVT keleti része, Tiszafüredi, Szolnoki FVT-k, illetve Kapuvár-Beledi, Celldömölki, Tamási, Tabi FVT-k, stb.).

A készülő koncepcióban a felsorolt sajátosságok kapcsán speciális ajánlásokra, iránymutatásokra lesz szükség.

A cikkben vázolt városi vonzáskörzet-rendszer tervezési folyamat jelen állását tükrözi, nem végleges, kőbe vésett struktúráról van szó. Az előttünk álló szakmai és társadalmi egyeztetések sora dönt majd a felállított rendszer további sorsáról. Az azonban már jelenleg is egyértelműnek látszik: az FVT-rendszer vagy egy – szellemiségében hozzá hasonló – megoldás jelentős előrelépést hozhat a valós város és vidéke kapcsolatok elmélyítésében, intézményesítésében.



Sütő Attila
Tervező-elemző,
VÁTI TTÉI
Területpolitikai és
Urbanisztikai Osztály

Településhálózati jellemzők megjelenése a dél-dunántúli fejlesztési programokban

Az 1998-as Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) 2005. évi felülvizsgálatakor megállapítást nyert, hogy az OTK első számú átfogó célját, a területi egyenlőtlenségek mérséklését az elmúlt időszakban nem sikerült elérni; a fejlettségbeli különbségek a gazdaság fejlődésével párhuzamosan folyamatosan növekednek. Az egyenlőtlenségek növekedése vonatkozásában a térségi (fejlett és fejletlen térségek közötti, valamint az egyes régiók közötti) különbségek alakulása mellett fontos szerep jut az egyes településkategóriák közötti egyenlőtlenségek növekedésének.

Ennek megfelelően az új OTK első számú átfogó célja, a térségi versenyképesség alapvető feladatként határozza meg a hatékony térszerkezet kialakítását, ezen belül is a különböző településszintek (főváros, regionális pólusok, városok, falvak) és térségtípusok (fejlett, fejletlen, aprófalvas, természeti és kulturális értékekben gazdag térségek) adottságainak megfelelő fejlesztéspolitika kialakítását.

A területi egyenlőtlenségek markánsan jelen vannak a Dél-Dunántúl településszerkezetében, és itt is elmondható, hogy egyértelmű összefüggés mutatkozik a régió belüli fejlettségi különbségek és a régió településszerkezete között. A nagyvárosok térsége, valamint a Balaton menti kistérségek fejlődésével éles ellentétben állnak a Dráva-mentén tömbben sorakozó, valamint a megyék belső határain mozaikszerűen elhelyezkedő elmaradott kistérségek (Dél-dunántúli Operatív Program 2007-2013, 11. o.).

Ennek megfelelően az OTK-ban megjelenő differenciált településhálózat-fejlesztési irány markánsan megjelenik a Dél-dunántúli régió fejlesztési dokumentumaiban is. A következőkben két

meghatározó dél-dunántúli fejlesztési programdokumentum településhálózati specifikumainak rövid bemutatására kerül sor.

DÉL-DUNÁNTÚLI OPERATÍV PROGRAM 2007-2013

A Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP) megalkotását egy komplex, számos térségi és szakmai egyeztetést magában foglaló tervezési folyamat előzte meg. Ennek első fázisaként egy regionális fejlesztési célrendszer kidolgozása történt meg, ami később gerincét alkotta a DDOP struktúrájának. A DDOP stratégiai célkitűzése (2013-ig) a Dél-dunántúli régió leszakadásának megállítása, azaz a régió az országos növekedési pályán tartása, annak érdekében, hogy a későbbiekben elindulhasson egy felzárkózási folyamat. A stratégiai cél elérése érdekében a DDOP a témaspecifikus célok mellett kiemelten kezeli a területi dimenzió kérdését.

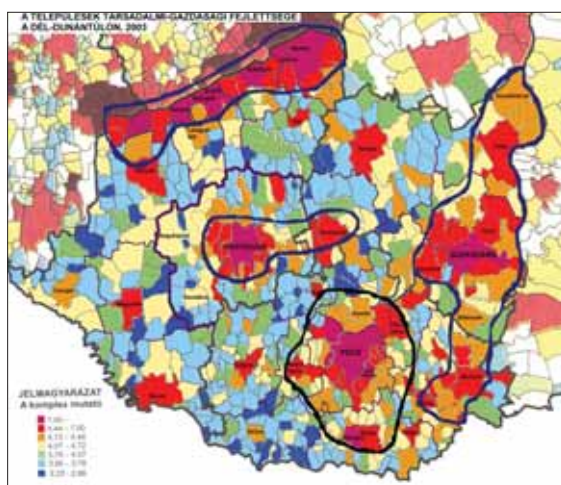
Az OTK-ban is rögzített versenyképes területi szerkezet kialakítása érdekében a DDOP a régió belüli három, markánsan elkülöníthető térségtípus (térségek) összehangolt és térségspecifikus fejlesztését tartja fontosnak (1. ábra):

- A DDOP – az OTK-val összhangban – országos fejlesztési pólusként definiálja Pécsét és térségét, ahol cél a magas hozzáadott értéket előállítani képes ipar és a minőségi szolgáltató szektor fejlesztése, valamint a kulturális és turisztikai ágazatok erősítése, különös tekintettel a Pécs 2010 Európa Kulturális Fővárosa programra.
- A DDOP három regionális növekedési zónát jelöl ki: a Kaposvár-Dombóvár tengelyt, a

Duna-mentét (Paks-Szekszárd-Mohács) és a Balaton térségét.

- A DDOP önálló térkategóriaként definiálja a vidéki térségeket, ahol a kis- és mikrotérségi központok gazdasági és szolgáltatási szerepkörének erősítését tartja szükségesnek.

1. ábra: A DDOP által kijelölt térkategóriák (a települések komplex fejlettsége tükrében)



Forrás: Dél-dunántúli Operatív Program 2007-2013, 43. o.

A DDOP vonatkozásában elmondható, hogy a program hangsúlyosan városfejlesztési fókuszú. Ez tükröződik a térkategóriák meghatározásából is, hiszen az országos és regionális növekedési térségekben egyértelműen a városok dominanciája jellemző (ez még a Balaton déli részére is igaz, ahol a Balaton-parti városok képezik a turizmus motorját); a jellemzően aprófalvas vidéki térségekben pedig a DDOP a térségközponti funkciót betölteni képes települések fejlesztésére fektet hangsúlyt, melyek közül legnagyobb szerepet a kisvárosok kapják.

A városi fókuszot támasztja alá az is, hogy a DDOP átfogó területi célként a policentrikus városhálózat kialakítását jelöli meg, kiemelt hangsúlyt fektetve a városok közötti funkcionális együttműködésre, valamint arra, hogy a városok képesek legyenek vonzáskörzetük gazdasági és szolgáltatási igényeinek kielégítésére (Dél-dunántúli Operatív Program 2007-2013, 42. o.).

A DDOP egyes prioritásait tekintve is jellemző a területi koncentráció, természetesen eltérő mértékben:

- A gazdaságfejlesztési prioritás egyértelműen a városi térségekre fókuszál, elsődleges célterületei a fejlesztési pólus (Pécs) és a regionális növekedési zónák, valamint a tízezer fő feletti lakosságú városok. A barnamezős fejlesztések esetében lehetségesek egyedül jelentősebb, falvakban megvalósuló beruházások. A DDOP e prioritás megnevezésében is felvállalja a városi fókuszot, hangsúlyozva, hogy az ipar és a gazdasági szolgáltatások fejlesztését főként a városokban és azok közvetlen környezetében látja reálisnak.
- A turisztikai prioritás – a régió turisztikai stratégiai fejlesztési programjával összhangban – a turisztikai magterületekre koncentrál; mind a turisztikai attrakciók, mind a kereskedelmi szálláshelyek fejlesztését elsősorban e térségekben szándékozik támogatni. A turisztikai magterületek részben illeszkednek a fejlesztési térkategóriákhoz (pl. Pécs és térsége, Duna-mente, Balaton térsége, Kaposvár térsége), de vannak magterületek, melyek a vidéki térségekben helyezkednek el (Villány-Siklós-Harkány térsége, Dráva-mente). Tekintettel arra, hogy a DDOP jellemzően nagyobb léptékű turisztikai fejlesztéseket támogat, ezek főként a városokban valósulnak meg.
- A humán közszolgáltatások fejlesztését célzó prioritás hangsúlyosan a kis- és mikrotérségi funkciót betöltő településekre fókuszál, a kistelepülések nem, vagy csak a központi településekkel együtt lehetnek kedvezményezettjei e prioritás támogatási forrásainak. A leghátrányosabb helyzetű térségek azonban preferenciát élveznek a forráselosztás során.
- Az integrált városfejlesztésre irányuló prioritás kizárólag városokat támogat.
- Az elérhetőség javítása esetében előnyt élveznek a hálózati jellegű, illetve a térségi centrum funkciót betöltő települések megközelíthetőségét javító mellékút-fejlesztési beruházások. A közösségi közlekedés és a hivatásforgalmú kerékpárhálózat fejlesztése döntően a városi térségekre orientál. A prioritás környezetfejlesztési része tekinthető a DDOP leginkább kistelepülés-specifikus tématerületének: a vízrendezést és a szennyvízkezelést célzó infrastrukturális beruházások kedvezményezettjei elsősorban az aprófalvas térségek kistelepülései.

Prioritás	Forrás- megoszlás (%)	Város- fókuszáltság* (%)	Városok részesedése* (%)
A városi térségek fejlesztésére alapozott versenyképes gazdaság megteremtése	10,5	90	9,5
A turisztikai potenciál erősítése a régióban	18,6	75	14,0
Humán közszolgáltatások fejlesztése	18,3	70	12,8
Integrált városfejlesztési akciók támogatása	22,6	100	22,6
Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés	26,4	40	10,6
Technikai segítségnyújtás	3,6	100	3,6
Összesen	100	-	73,0

* saját becslés

1. táblázat: A DDOP városfókuszáltsága Forrás: Dél-dunántúli Operatív Program 2007-2013 alapján saját szerkesztés

A DDOP városfókuszáltságot az 1. táblázat szemlélteti. Ez alapján elmondható, hogy a DDOP források mintegy háromnegyedének a városok a kedvezményezettjei. Ez alátámasztja a program policentrikus városfejlesztési célját. Ennek kapcsán azonban nagyon fontos megjegyezni, hogy a falvak nem lehetnek vesztesei az európai uniós forráselosztásnak. Ennek érdekében kiemelt szerepe van az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program forrásainak, melynek 17%-a kifejezetten a vidéki térségek fejlesztését célozza, ezen belül is az 5000 fő alatti települések támogatására koncentrálnak – így e források döntő része várhatóan a falvak fejlesztését szolgálja.

DÉL-DUNÁNTÚLI RÉGIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAMJA 2009-2010

A hazai támogatási rendszer reformjával összhangban a jövőben a hazai támogatási források (HÖF TEKI, HÖF CÉDE, LEKI, TEUT, TRFC) várhatóan programalapon kerülhetnek felhasználásra. Ennek megfelelően készült el a Dél-dunántúli régió területfejlesztési operatív programja 2009-2010 (DDRTOP), ami kétéves távlatban fogalmazza meg a Dél-dunántúli régió számára várhatóan hozzáférhető hazai decentralizált területfejlesztési források felhasználásának irányait.

A DDRTOP tervezése során figyelembe kellett venni az alábbi tényezőket:

- A hazai decentralizált területfejlesztési forrásoknak minél jobban ki kell egészíteniük az európai uniós fejlesztési forrásokat, tehát lehetőleg komplementer fejlesztési tématerületeket szükséges támogatniuk.
- A DDRTOP tervezésekor figyelembe kell venni a hazai decentralizált területfejlesztési források eddigi felhasználási tapasztalatait. E tekintetben rendkívül fontos kiemelni, hogy a kistéleplési önkormányzatok alulfinanszírozottságából kifolyólag e források jelentős része olyan fejlesztésekre fordítódott, melyek az alapvető települési életminőség biztosításához, illetve javításához szükségesek, egyúttal hozzájárulnak a kistéleplési önkormányzatok alapvető közszolgáltatási és infrastruktúra funkcióinak ellátásához.

Elmondható tehát, hogy a DDRTOP relatíve alacsony forráskerete ellenére (a tervezett dél-dunántúli forráskeret két évre összesen kb. 7,25 Mrd Ft) csak részben határozhat meg tematikus és területi koncentrációt igénylő célokat, a források jelentős részét továbbra is a települési életminőség javítását célzó fejlesztésekre szükséges biztosítani.

A DDRTOP tervezői anyaga a fent említett kötöttségek ellenére egy településhálózat-specifikus prioritásrendszert tartalmaz, melynek három prioritása a következő:

1. A régió nagyvárosainak fejlesztése (Pécs, Kaposvár, Szekszárd)
2. A dél-dunántúli kis- és középváros hálózat fejlesztése (nem megyeszékhely városok)

3. Nem városi rangú települések, továbbá aprófalvas és táji értékekben gazdag, vidékies térségek fejlesztése (falvak)

A DDRTOP elsősorban az 1. prioritás esetében tartalmaz erős tematikus fókuszot; a nagyvárosok esetében az alábbi, tipikusan uniós forrás szempontból komplementer területek fejlesztésére irányul:

- kulturális turizmus fejlesztése (múzeumok, rendezvény-helyszínek, fesztiválok)
- sport- és szabadidős infrastruktúra fejlesztése
- civil kapcsolatépítés, közösségi programok támogatása
- kreatív ipari mikro- és kisvállalkozások támogatása

A 2. és 3. prioritás már tágabb tevékenységi kört támogat:

- települési életminőség javítást célzó fejlesztések (települési koncepciók készítése, közterület fejlesztés, közoktatási, egészségügyi, szociális, kommunális és környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztés – az Új Magyarország Fejlesztési Terv tématerületeivel komplementer módon)
- üzleti infrastruktúra fejlesztése (települési úthálózat fejlesztés, mikro- és kisvállalkozások munkahelyteremtése)
- sport- és szabadidős infrastruktúra fejlesztése
- civil kapcsolatépítés, közösségi programok támogatása

A DDRTOP felvállalja a kistépülési fókuszáltságot (a DDOP-val komplementer jelleggel), ezt egyértelműen jelzi a DDRTOP tervezett forrásallokációja (2. táblázat).

2. táblázat: A DDRTOP tervezett forrásmegoszlása

Forrás: Dél-dunántúli régió területfejlesztési operatív programja 2009-2010 – tervezet

Prioritás	Forrás-megoszlás (%)
A régió nagyvárosainak fejlesztése (Pécs, Kaposvár, Szekszárd)	13,5
A dél-dunántúli kis- és középváros hálózat fejlesztése (nem megyeszékhely városok)	33,8
Nem városi rangú települések, továbbá aprófalvas és táji értékekben gazdag, vidékies térségek fejlesztése (falvak)	52,7

ÖSSZEZEGÉS

A sikeres térségfejlesztés szempontjából nagy jelentősége van a decentralizált területfejlesztési források hatékony térségi koncentrációjának. A koncentrált forrásfelhasználás révén érhető el érdemi és mérhető fejlesztési hatás, és érhető el a fejlesztési programdokumentumokban meghatározott területfejlesztési célok. A decentralizált regionális fejlesztési források tekintetében az európai uniós finanszírozású regionális operatív programok és a hazai decentralizált területfejlesztési források töltenek be meghatározó szerepet.

A Dél-dunántúli régió vonatkozásában a Dél-dunántúli Operatív Program (DDOP) jellemzően városi fókuszú, célja a policentrikus városhálózat kiépítése, ami a régióbeli városok differenciált támogatásával érhető el. A DDOP városorientált-ságát jól kiegészíti a Dél-dunántúli régió területfejlesztési operatív programja (DDRTOP), amely a hazai decentralizált területfejlesztési forrásokat foglalja magában, és forrásainak több mint fele várhatóan a falvak támogatására irányul.

IRODALOMJEGYZÉK

- Az Országgyűlés 35/1998. (III.20.) számú OGY. határozatával elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció Felülvizsgálata. Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest 2005.
- Országos Területfejlesztési Koncepció. Országos Területfejlesztési Hivatal, Budapest 2005.
- Dél-dunántúli Operatív Program 2007-2013. Magyar Köztársaság Kormánya, 2006.
- Dél-dunántúli régió területfejlesztési operatív programja 2009-2010 – tervezet. Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht., Pécs 2008.



Márton György
ügyvezető igazgató,
 Dél-Dunántúli Regionális
 Fejlesztési Ügynökség Kht.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjainak dilemmái

Some dilemmas about the development programmes of the most depressed Hungarian micro-regions

Regional development funds in Hungary are allocated through hundreds of open calls for proposals. A recent challenge is to allocate funds through micro-regional programmes, starting with the most depressed micro-regions. This may enable the implementation of more innovative and complex projects. Close to hundred billion forints are designated for development programmes of the most depressed micro-regions, from sources of the regional operational programmes, social renewal and social infrastructure operational programmes. Programmes strengthening local economy, contributing to the development of most disadvantaged settlements and social groups including the Roma, and strengthening micro-regional co-operation are still awaited. Resistance to change and lack of trust need to be tackled. Besides the use of public funds, mobilisation of private resources is planned. Initiatives include the implementation of a national trademark similar to 'fair trade', the re-location of call centres from the capital to most depressed micro-regions, or a special programme, which aims to serve poor Roma families with cheap computers and Internet access.

Érdekes kísérlet zajlik ezekben a hetekben-hónapokban a hazai területfejlesztésben. Jövő év elejére kiderül, képesek vagyunk-e kialakítani innovatív, komplex, partnerségen alapuló kistérségi projekt-csomagok támogatásának rendszerét, és mely kistérségek képesek élni e lehetőséggel.

„DIAGNÓZIS”

Magyarországon a gazdasági átalakulás kezdete óta nem csökkentek a területi különbségek, sem regionális, sem települési dimenzióban.

- Regionális szinten elsősorban a piaci beruházások és az állami támogatások ellentétes trendje áll a háttérben: a beruházások sokkal nagyobb volumenben és koncentrációban tendálnak a központi, illetve az északnyugati régiókba, mint amennyire a támogatások a keletiekbe és déliekbe.
- Települési szinten ráadásul – szemben a regionális szinttel, ahol az állam szerepe kiegyenlítő – az állam döntései maguk is fokozzák a különbségeket, úgy a fejlesztés, mint a működtetés terén.

A fejlesztési források elsősorban a nagyobb települések számára hozzáférhetőek. A működési források ugyancsak a koncentrációt erősítik (ld. oktatás).

Mindezek halmozottan jelentkeznek a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben (ld. 1. ábra), amelyek jellemzően egyrészt az ország keleti és déli határai közelében találhatóak, másrészt vidéki térségek. A gazdasági leszakadás a társadalmi feszültségek növekedésével jár, ami cigányokkal kapcsolatos konfliktusokban csúcsosodik ki.

1. ábra A 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség (311/2007. Korm. rendelet)



„TERÁPIA”

Az előzőekben az állami fejlesztési és működtetési döntések, valamint a piaci beruházások alakulását jelöltük meg a leszakadás okaként. Eszerint ezeket kell megváltoztatni ahhoz, hogy a leszakadást lassítani tudjuk, esetleg meg tudjuk fordítani.

1., Állami fejlesztési döntések

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek az I. Nemzeti fejlesztési terv keretében az átlagnál magasabb, az Új Magyarország fejlesztési terv keretében eddig az átlaghoz közeli mértékben részesedtek támogatásban.

Eközben a 33 kistérségen belül, a legmagasabb és a legalacsonyabb egy főre jutó támogatást elnyerő kistérség között húszszoros különbség alakult ki. (Mindkét tervidőszakban a tokaji kistérség részesült a legmagasabb támogatásban. 2004-06 között a lengyeltóti, 2007-08 között a bácsalmási kistérség nyerte el a legalacsonyabb egy főre jutó támogatást.)

A támogatások eredményessége – azaz a források megfelelő célokra történő elköltése – ugyancsak javítható, ezt az alábbiakban részletezzük.

Elvek

Egy korszerű területfejlesztési program a helyi erőforrásokra épít, azokhoz kapcsol külső erőforrásokat (beruházásokat, támogatásokat).

Lássuk be, a jelenlegi pályázati rendszer sok szempontból nem erről szól. Mindennapi tapasztalat, hogy a projektgazdák jelentős része nem fejlesztési elképzeléséhez keres forrást, hanem a forráshoz kreál „fejlesztési elképzelést”; de még ezt sem maga készíti, hanem pályázatíróval készítteti, sokszor mindössze néhány felszínes konzultáció alapján. Nem meglévő épületet újít fel, helyi vállalkozások és álláskeresők bevonásával, hanem újat épít, általában az elnyerhető támogatás maximumához közeli összegért. És mindezt nem egyeztetni a térség szereplőivel, a többi projektgazdával, csak benyújtja a maga pályázatát. A pályázati rendszer további problémája, hogy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, köztük a romák hozzáférési lehetőségei erősen korlátozottak.

Fordítsuk meg mindezt! A projekt ötleteket értékeljük, ne jól-rosszul megírt pályázatokat! Tegyük érdekeltté a projektgazdákat a költség-hatékony-

ságban, a beruházási és képzési-foglalkoztatási elemek kombinálásában! Követeljük meg a térségi szereplők együttműködését, partnerségét!

Hogyan tudjuk megtenni? Minden érintett kistérség számára határozzuk meg a felhasználható támogatás összegét, készítsenek rá programot és projekteket. Alakítsuk ki annak garanciáit, hogy a kistérségek hosszú távú szempontok alapján, valós szükségleteikre használják fel a támogatást: előre rögzítsük ezeket az alapelveket, jó gyakorlatok megosztásával bátorítsuk a gondolkodást, a támogatás jóváhagyása előtt értékeljük az alapelvek érvényesülését.

Ha ilyen magától értetődő, miért nem így tettünk eddig? Talán azért, mert az Új Magyarország fejlesztési terv keretében hosszú idő óta most először van egy támogatási rendszerben annyi forrás, ami nemcsak pontszerű projektek, hanem kistérségi programok, projekt-csomagok finanszírozását is lehetővé teszi.

Első nekifutás: humán infrastruktúra fejlesztés az Észak-Alföldön

Az EU régi tagállamainak példái nyomán, 2007-ben az Észak-Alföldi operatív program humán infrastruktúra fejlesztési forrását próbálták a fentiek szerint felhasználni (minden kistérségben, nem csak a leghátrányosabb helyzetűekben). A regionális fejlesztési ügynökség meghatározta az egyes kistérségek forrását, a kistérségek pedig elkészítették projekt-csomagjaikat. Végül a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség mégsem járult hozzá, hogy a kistérségek projekt-csomagjai alapján történjen a források felhasználása, ragaszkodott a korábbi pályázati rendszerhez. Ennek „köszönhetően” konkrét projektek ismeretében is összehasonlíthatjuk a kistérségi programozás és a pályázatrendszerét. Két fő tanulságot szűrhetünk le:

- Egyrészt, a kistérségi programozás ösztönzi a településeket az együttműködésre, a feladatmegosztásra. Pl. volt kistelepülés, amely belátta, hogy nem tudja fenntartani az iskolát, de ki tud alakítani vonzó délutáni programokat a diákok számára. A pályázatrendszerében megszűnt ez az ösztönző, ismét minden település támogatást igényelt az iskola fejlesztéséhez.
- Másrészt, a kistérségi programozás ösztönzi a projekt gazdákat a költség-hatékonyagra. A pályázatrendszerében megszűnt ez az

ösztönző is, átlag 3,8-szor több támogatást igényeltek ugyanazokhoz a projektekhez.

Második nekifutás:

a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség fejlesztése

2008-ban a négy érintett regionális operatív program (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld), a Társadalmi megújulás operatív program és a Társadalmi infrastruktúra operatív program kijelölt forrásait próbáljuk felhasználni hasonló módszertan alapján (ld. www.nfu.hu/lhh). A 33 kistérség összesen közel százmilliárd forintra tervezhet (ld. 1. táblázat). Az egyes kistérségek által tervezhető forrás – a népességszám és a települészám függvényében – 1,5 Mrd Ft és 4,5 Mrd Ft között alakul. Ez az összeg elegendő lehet komplex projekt-csomag kidolgozásához és helyi elfogadásához.

Az egyetlen lényeges módszertani különbség az észak-alföldi és a jelenlegi kísérlet között – a területi és ágazati hatókör eltérésén túl –, hogy ott a kistérségi tanácsok maguk készíthették el projekt-csomagjaikat, míg most széleskörű partnerséget írunk elő. Fokozott érzékenységet indokol, hogy a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben a teljes magyarországi népesség 10%-a, ugyanakkor a cigány népesség mintegy harmada él.

A projekt-csomagok értékelésének tervezett szempontjai:

- a helyzetelemzés valós képet ad,
- a fejlesztési irányok a helyzetelemzésre reflektálnak,
- a projekt-csomag a fejlesztési irányoknak megfelelően fókuszált,
- a projekt-csomag közvetlenül vagy közvetetten hozzájárul a gazdaság élénkítéséhez, a foglalkoztatás bővítéséhez,
- a projekt-csomag hozzájárul a leghátrányosabb helyzetű település-csoportok fejlődéséhez,
- a projekt-csomag hozzájárul a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok helyzetének javításához, különösen a romák integrációjához, a gyerekek esélyének biztosításához,
- a projekt-csomag arányosan tartalmaz újszerű, komplex, a korábbi pályázatokra be nem nyújtott projekteket,
- a projekt-csomag erősíti a kistérségi feladatmegosztást, nem települések közti forráselosztást tükröz,
- a projekt-csomag és az egyéb forrásokból tervezett projektek erősítik egymást.

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek programjának egyik fő dilemmája, hogy miként illeszthető az operatív programok rendszerébe.

1. táblázat A kistérségek által tervezhető forrás, 2009-13, Mrd Ft

	össz	DD	ÉM	ÉA	DA
ROP	66,4	12,2	27,4	17,8	9,0
gazdaságfejlesztés	14,1	4,3	5,0	2,1	2,7
közlekedésfejlesztés	19,6	3,3	5,6	8,1	2,6
humán infrastruktúra fejlesztése	16,0	2,2	5,9	5,0	2,9
településfejlesztés	10,9	1,4	6,0	2,7	0,8
környezetfejlesztés	5,9	1,0	4,9	-	-
TÁMOP	21,9				
foglalkoztathatóság, alkalmazkodóképesség, társadalmi befogadás	10,5				
minőségi oktatás	6,9				
egészségfejlesztés, egészségügyi humánerőforrás fejlesztése	4,5				
TIOP	8,6				
oktatási infrastruktúra	1,5				
munkaerőpiaci és szociális infrastruktúra	7,1				
mindösszesen	96,9				

A 33 kistérség programja az Új Magyarország fejlesztési terv forrásának alig 1,5-2%-át teszi ki. Sokan mondják, hogy „a fark csóválja...”. Véleményem szerint a fenti összefüggések és példák alapján nyilvánvaló, hogy a kistérségi programozás – ahol alkalmazható – jobb döntésekhez vezethet, mint a pályázatás. Szintén nyilvánvaló, hogy a kistérségi programozás rendszerében olyan projektek is támogatásra érdemesek lehetnek, amelyek a pályázatás rendszerében nem kerülnek támogatásra. Ez nem azt jelenti, hogy „rosszabb” projekteket támogatunk. Azt jelenti, hogy olyan projekteket támogatunk, amelyek a projekt-csomag más projektjeivel szinergiában váltják ki az elvárt hatást. Pl. a cigánytelepen szociális munkás foglalkoztatása, vizesblokk és játszóház működtetése, az óvoda férőhelyeinek bővítése együtt sokkal többet ér, mint külön-külön (ld. 2. ábra).

2. ábra „Európa itt épül” – vizesblokk a monori cigánytelepen



Ahogy az intézményrendszerben a változtatással szembeni ellenállás, a kistérségekben a halmozott bizalomhiány nehezíti az együttműködést. A magyar közélet súlyosan megosztott, és miután 2006-ban a miniszterelnök az EU támogatások felhasználását a kormány három kulcsterületének egyikévé minősítette, ez a terület is ki van téve a közélet megosztottságának. Sok helyen a politikai megosztottságánál is mélyebb a cigánysággal szembeni ellenérzés, különösen támogatásokkal kapcsolatban. Végül, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek találó szakkifejezéssel „depressziós” kistérségek: az itt élőket az elmúlt évtizedek kudarcai, és különösen a program indításának a bejelentéshez képest mintegy egyéves csúszása után sok-

szor nem a jövő lehetőségei, hanem a múlt sérelmei kötik le.

Ez a halmozott bizalomhiány szólt az egyik rendezvényen abból a polgármestertől, aki leszögezte: „megalázó, hogy a kormány három milliárd forinttal akarja kiszűrni a szemünket”. És ezt sikerült leküzdeniük más rendezvényen polgármestereknek és cigány kisebbségi önkormányzati vezetőknek, amikor őszintén, a problémákat nem a szőnyeg alá söpörve, de mások érzékenységre figyelve beszélgettek a kistérség helyzetéről, feladatairól. Kérdés, hogy a szoros határidők mellett mennyire oldható ez a bizalomhiány.

2., Állami működtetési döntések

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlődését a most felhasználható százmilliárd forintnál lényegesen nagyobb mértékben befolyásolja pl. az önkormányzati rendszer evolúciója, a bölcsődék, óvodák és iskolák, vagy a közösségi közlekedés normatíváinak megállapítása, a szociális segélyek rendszerének változása, stb. Ezek önmagukban is óriási témák, amelyekkel kapcsolatban a területi kiegyenlítés csak egy szempont a sok közül. Mindenesetre fontosnak tartjuk jelezni, hogy a területi kiegyenlítés szempontjából kardinális kérdések az olyanok, mint pl. hogy a „szocpol” támogatás csak lakás építéshez, vásárláshoz, vagy bérléshez is igényelhető-e, ezáltal a munkaerőkínálat felé irányuló mobilitást segíti-e. A hasonló kérdéseket és javaslatokat tavaszra a teljesség igényével összegyűjtjük.

3., Piaci beruházások

Ha a legnagyobb beruházások irányát nyilván nem is tudjuk érdemben befolyásolni, néhány jelentős munkahelyteremtéssel járó beruházását igen.

A fejlesztés-gazdaságtan szakirodalmában érdekes vita folyik arról, hogy mennyire hatásos a legszegényebb országok segélyezése.

- Erős érvek szólnak amellelt, hogy a nemzetközi segélyek jelentős része nem a célcsoporthoz, hanem a helyi döntéshozókhoz jut. Ezáltal nemcsak hogy nem tudja javítani a rászoruló helyzetét, hanem kifejezetten azokat az állami struktúrákat erősíti, amelyek a szegélységhez vezettek.
- Alternatívaként a „fair trade” mozgalom ajánlható, amely jövedelemhez juttatja a célcsoportot, és

a piaci struktúrákat erősíti. A védjeggyel ellátott termékek piaca már dollár milliárdokban mérhető.

Úgy tűnik, lassan Magyarországon is nő a fogyasztók társadalmi felelősség iránti érzékenysége, illetve – az érme másik oldalaként – a cégek társadalmi felelősségvállalásának PR értéke. Nemzetközi példák alapján itthon is számos innovatív, többnyire az információs technológia fejlődését kiaknázó kezdeményezés van az előkészítés fázisában, lássunk néhány példát.

- Tanulmányozzuk a fair trade-hez hasonló védjegy bevezetésének megvalósíthatóságát, a bevonható termékek körét. A védjegy azt tanúsíthatja, hogy a fogyasztó a termék megvásárlásával hozzájárul a területi-társadalmi különbségek mérsékléséhez.
- Ahogy Angliából több ezer telefonos ügyfélszolgálati munkahely települt Indiába, Budapestről is több száz call center-es munkahely telepíthető hátrányos helyzetű térségekbe, ami a társadalmi felelősségen túl a költségcsökkentéssel is indokolható. A telefonos ügyfélszolgálathoz hasonlóan számos back office tevékenység végezhető távolból (pl. bérszámfejtés, stb.).
- Az Egyesült Államokban kialakított www.kiva.org honlap rövid idő alatt 270.000 kölcsön adó magánszemély illetve társadalmi szervezet, és 40.000 fejlődő világ béli kölcsön felvevő magánszemély között teremtett kapcsolatot. A kölcsönt adni szándékozó a honlapon megnézheti a kölcsönt felvenni szándékozókat „projektjeit”, valamint az őket ajánló mentor hálózatok múltbéli mutatóit (pl. bukási aránya),

és ez alapján dönthet, hogy kinek mekkora összegű kölcsönt ad. A bukási arány 1% alatti. Itthon www.noba.hu néven indult hasonló kezdeményezés.

- Már mintegy száz borsodi és szabolcsi településen működik a Wifi Falu program, amely amerikai és indiai ötleteket kombinálva és továbbfejlesztve használt, felújított számítógépeket, számítástechnikai képzést, és a piacon nem elérhető olcsó internet szolgáltatást nyújt. A belépési költségek finanszírozását segítő az önkormányzat mikrohitelt biztosít. A program egyaránt hozzájárul a digitális írástudás fejlesztéséhez és a társadalmi integrációhoz.

ZÁRSZÓ

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlesztésére nemcsak minden korábbinál nagyobb szükség, hanem a vezetői szándék és számos ötlet is adott. Hogy sikerül-e hozzájárulni a 33 kistérség leszakadásának lassításához, esetleg a folyamat megfordításához, az elsősorban azon múlik, hogy oldható-e a változtatással szembeni ellenállás és a halmozott bizalomhiány.

Kullmann Ádám
LHH Fejlesztési Programiroda vezetője
Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Zöld Könyv a területi kohézióról

Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből

The European Commission published the Green Paper on Territorial Cohesion in October 2008. The paper aims at defining territorial cohesion on a European level and thus contributing to the debate on the achievement of this goal. The European Commission is waiting for the responses from stakeholders from all levels until 28 February 2009. The paper is published hereby in original in order to contribute to the discussion and give the opportunity to respond to the European Commission.

Az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta a területi kohézióról szóló Zöld Könyvét, mely bár nem az európai kohéziós politika jövőjének közvetlen megalapozását szolgálja, az európai területpolitikáról folytatott eszmecserét várhatóan nagyban befolyásolja. Fontosnak tartjuk, hogy a Bizottság álláspontját a szélesebb szakmai közönség is megismerje, és arról véleményt nyilvánítsa, amit 2009. február 28-ig tehet meg közvetlenül az Európai Bizottság felé. A Zöld könyv eredeti szövegét alább olvashatja:

1. A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KOHÉZIÓ TERÜLETI SZEMSZÖGBŐL

Az EU területi szempontból rendkívül sokféle: az Északi sarkkör fagyott tundráitól Guyana trópusi esőerdőig, az Alpoktól a görög szigetekig, London és Párizs világvárosoktól a több százéves múltú kisvárosokig és falvakig minden megtalálható az Európai Unióban.

A területi kohézió célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait a leoptimálisabban kihasználhassák. Ez azt jelenti, hogy a sokféleséget olyan előnnyé alakítják, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez.

A területi kohézióra való törekvés például az alábbiakat foglalja magában: politikai koordináció olyan nagy területeken, mint például a balti-tengeri régió, az EU keleti külső határain a feltételek javítása, a világviszonylatban versenyképes és fenn-

tartható városok támogatása, a társadalmi kirekesztés kezelése nagyobb régiók részeiben és a hátrányos helyzetű városrészekben, a távol eső régiókban az oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz és az energiaellátáshoz való hozzáférés javítása, valamint a különleges földrajzi adottságokkal rendelkező régiókban fennálló nehézségek leküzdése.

Egy terület versenyképessége és jóléte egyre inkább attól függ, hogy az ott élő emberek és ott található vállalkozások optimálisan ki tudják-e használni valamennyi területi előnyt. Egy globális és szorosan összekapcsolódó világ gazdaságban a versenyképesség azonban más területekkel való kapcsolatok kiépítésétől is függ, amelyek segítségével biztosítható a közös előnyök összehangolt és fenntartható kihasználása. A technológia és az ötletek áramlása, valamint az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása mellett a kooperáció a területi fejlődés egyre fontosabb elemévé, valamint az EU hosszú távú és fenntartható fejlődésének kulcsfontosságú tényezőjévé válik.

A közpolitika segíthet a területeknek előnyeik optimális kihasználásában. Emellett elősegítheti a közös kihívásokra adott együttes választ, a kritikus tömeg elérését, valamint a tevékenységek kombinálása, kiegészítő jellegük és szinergiáik kiaknázása és a közigazgatási határokból eredő akadályok leküzdése által növekvő haszon elérését.

A területeket érintő problémák egyszerre több ágazatban is jelentkeznek, így a hatékony megoldásokhoz integrált megközelítésre és a különböző érintett hatóságok és érdekelt felek közötti együttműködésre van szükség. E tekintetben a területi kohézió a fenntartható fejlődést a politikák tervezésének középpontjába állítva kapcsolja össze a gazdasági hatékonyságot, a társadalmi kohéziót és az ökológiai egyensúlyt.

A területi dimenzió fontosságának elismerése nem új jelenség. Az EU strukturális politikájának¹ alapvető részét képezi a kezdetektől fogva. Számos ágazati politika konkrét területi hatással is jár, egyes politikák pedig olyan elemekkel² rendelkeznek, amelyek konkrét területi problémák megoldását célozzák.

A strukturális politikák esetében a támogatásra való jogosultságot főként regionális szinten határozzák meg, és egyre inkább tudatosodik annak szükségessége, hogy a fejlesztési stratégiákat a területek konkrét előnyei, fizikai, humán- és társadalmi tőkéje, valamint természeti erőforrásai figyelembevételével kell kialakítani. Emellett az EU strukturális politikái több ágazatra kiterjedő, integrált megközelítéssel támogatták az évek során az Európai Unió gazdasági és társadalmi fejlődését.

A területi kohézió fontosságát kiemelték a Tanács által 2006-ban elfogadott kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokban, amelyben megállapították, hogy „a területi kohézió előmozdításának az arra irányuló erőfeszítés részét kell alkotnia, hogy Európa teljes területének lehetősége nyíljon hozzájárulni a növekedésre és a foglalkoztatásra irányuló menetrendhez”³.

A vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások⁴ ehhez hasonlóan kihangsúlyozzák, hogy az EU vidékfejlesztési programjai hozzájárulhatnak a területi kohézió megvalósításához. Ugyanakkor egyre inkább felismerték a kormányzás különböző szintjei közötti, valamint a hatóságok és a fejlesztési folyamatban közvetlenül részt vevő helyi szervezetek és polgárok közötti együttműködés, párbeszéd és partnerség elősegítésének szükségességét.

A területi kohézióra való törekvés számára ezzel együtt előnyös lenne a vele kapcsolatban felmerülő kérdések tisztázása. E kérdések közös megközelítése segítene a kohéziós politika irányításának javításában, rugalmasabbá tételében, a legmegfelelőbb területi szinthez való igazításának fejlesztésében, fokozottan a helyi preferenciákhoz és igényekhez való igazításában, a többi szakpolitikával való koordinációja javításában minden szinten, a szubszidiaritás elvével összhangban.

Az EU területrendezésért és regionális fejlesztésért felelős minisztereinek 2007. május 24-25-i Lipcsében tartott informális ülése következtetéseiben felszólították a Bizottságot, hogy „2008-ig készítsen jelentést a területi kohézióról”⁵; ez a zöld könyv ezért azzal a céllal indít vitát a területi kohézióról, hogy elmélyítse a fogalom megértését, valamint a politikára és az együttműködésre gyakorolt hatását. Ez a vita nem befolyásolja a Bizottságnak a költségvetés felülvizsgálatára vonatkozó, jelenleg ezzel párhuzamosan végzett elemzését. A zöld könyv a jelenlegi pénzügyi kereten belül nem terjed ki a kohéziós politika pénzügyi szempontjaira.

2. KIEGYENSÚLYOZOTTABB ÉS HARMÓNIKUSABB FEJLŐDÉS FELÉ⁶

Az EU településszerkezete egyedülálló. Európában kb. 5000 olyan város⁷ és 1000 olyan nagyváros⁸ található, amelyek a gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységek középpontját képezik.

¹ Az „EU strukturális politikái” fogalom főként az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, a vidékfejlesztési alap és a halászati alap által támogatott politikai fellépésekre utal.

² Például a legkülső régiókat és néhány kis görög szigetet támogató speciális programok.

³ Hivatalos Lap L 291., 2006.10.21., 29. o.

⁴ Hivatalos Lap L 55., 2006.2.25., 26. o.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-residency-accessible.pdf

⁶ Az ebben a szakaszban használt területi tipológiák magyarázata az alábbi dokumentumban található: SEC(2008) 2550

⁷ A lakosok száma 5000 és 50 000 között van.

⁸ A lakosok száma 50 000 fölött van.

Ebben a viszonylag sűrű városi hálózatban csak néhány metropolisz található. Az Európai Unióban csak az emberek 7%-a él 5 millió lakosnál nagyobb népességgel rendelkező városokban, míg az Amerikai Egyesült Államokban ez az arány 25%, valamint a világ 100 legnagyobb városa közül csak 5 található Európában⁹.

Ez a településszerkezet hozzájárul az EU-ban az életminőséghez, mind a vidéki területekhez közel lakó városiakok, mind pedig a könnyen elérhető szolgáltatásokkal rendelkező vidéki lakosok számára. Az európai településszerkezet emellett erőforrás-hatékonyabb, mivel kiküszöböli a rendkívül nagy agglomerációk¹⁰ méretgazdaságtalanságát, valamint a városok szétterülésére¹¹ jellemző magas energia- és területfelhasználást, ami az éghajlatváltozás, valamint az ahhoz való igazodásra vagy annak leküzdésére irányuló tevékenységek előrehaladtával egyre fontosabbá válik.

A gazdasági tevékenységek szerkezete azonban sokkal egyenlőtlenebb mint a településeké (*1. térkép*). A tevékenységek koncentrációja nem csak gazdasági előnyökkel, hanem a közlekedési torlódások, a magas ingatlanárak, a társadalmi kirekesztés és a légköri szennyezés formájában megjelenő hátrányokkal is jár. A gazdasági tevékenységek Írország, Spanyolország és az új tagállamok jelentős növekedése miatt az elmúlt évtizedben egyenlőbben oszlottak el EU-szerte (*2. térkép*). Egyenlőbb eloszlás volt tapasztalható egyes országokon, mint például Írországon és Spanyolországon belül is, de továbbra is vannak túl sűrűn lakott városi térségek, valamint kiaknázatlan potenciállal rendelkező területek.

A területi kohézióhoz kapcsolódó, kiegyensúlyozottabb és fenntarthatóbb fejlődés az előnyök egyenlőbb és fenntarthatóbb kihasználását eredményezné, a kisebb közlekedési terhelésből és alacsonyabb árnyomásból eredő gazdasági előnyökkel járna, valamint a környezetre és az életminőségre is kedvező hatást gyakorolna.

A Világbank a világ fejlődéséről szóló 2009. évi jelentésében rámutat arra, hogy a népsűrűség, a távolság és a széttagoltság hogyan befolyásolhatja a gazdasági és társadalmi fejlődést. Az EU-nak a saját szintjén hasonló kérdésekkel kell szembe-

néznie. Az említett kérdésekre való válasz az alábbiakban ismertetett következő három területen található: koncentráció, összekapcsolás és együttműködés.

Ezenkívül egyes régiók olyan földrajzi jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek a területi kohézió szempontjából különleges kihívást jelentenek. Ezekkel e rész utolsó szakasza külön foglalkozik.

2.1. Koncentráció:

a gazdasági sűrűségbeli különbségek leküzdése

A fentiek szerint a gazdasági tevékenységek az EU-ban sokkal koncentráltabbak, mint a népesség. Ez a koncentráció az agglomerációból és a meghatározott helyszíneken található bizonyos tevékenységek csoportosításából eredő növekvő haszon jelentette előnyöket eredményez, beleértve az egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint a felsőoktatási intézményekhez és képzési lehetőségekhez való viszonylag könnyű hozzáférést. Ezt tükrözi az, hogy a fővárosokban és a legtöbb sűrűn lakott város vonzáskörzetében a nemzeti átlaghoz viszonyítva magas az egy főre jutó GDP, a termelékenység, a foglalkoztatottság és a kutatási és innovációs tevékenység szintje.

A közlekedési torlódás ugyanakkor méretgazdaságtalanságot is eredményez, és számos belvárosi terület küzd a városi hanyatlás és a társadalmi kirekesztés jelentette égető problémákkal. Ez az egy főre jutó GDP átlag alatti szintjében, a magas munkanélküliségi arányban, illetve számos gazdag városban megtalálható hátrányos helyzetű városrészekben, bűnözésben és a társadalmi zavargásokban nyilvánul meg. Itt a hangsúlyt az agglomeráció negatív hatásainak csökkentésére, valamint annak biztosítására kell helyezni, hogy valamennyi csoportnak előnye származzon a nagymértékben szakosodott és termékeny gazdaságokból.

A több kisvárossal rendelkező köztes régiók számára is előnyös lehet a növekvő haszon, ha erős városi hálózatokat hoznak létre, és összehangoltan fejlesztik tovább erősségeiket. A köztes és vidéki régiókban található városok és nagyvárosok létfontosságú szolgáltatásokat bocsátanak a környező vidéki területek rendelkezésére is. Így a nagyvárosoktól távol eső vidéki térségekben a kis és

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Lásd: OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy* (Versenyképes városok a világ gazdaságában).

¹¹ Lásd: Peter Newman and Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

közepes méretű városok sokszor fontosabb szerepet töltenek be, mint ami nagyságuk alapján várható lenne. Ezeknek a városoknak a szerepe az, hogy hozzáférést nyújtanak a szolgáltatásokhoz, többek között az emberek és a vállalkozások alkalmazkodóképességébe való befektetéshez szükséges infrastruktúrához, így elengedhetetlen fontosságúak a vidékről való elvándorlás megakadályozásához, valamint annak biztosításához, hogy ezek a területek továbbra is vonzó lakóhelynek számítsanak.

Bár a legtöbb gazdasági tevékenység a városokban és a nagyvárosokban összpontosul, a vidéki területek továbbra is az EU fontos részét képezik. Itt található a természeti erőforrások és a természeti területek (tavak, erők, Natura 2000 területek stb.) nagy része (6. térkép), a levegő minősége jó (7. térkép), valamint gyakran vonzó és biztonságos lakó- és kirándulóhelyekkel rendelkeznek.

A legfőbb kihívás az, hogy az EU egészének kiegyensúlyozott és fenntartható területi fejlődését biztosítsák, erősítsék gazdasági versenyképességét és növekedési kapacitását, és egyben tiszteletben tartsák a természeti erőforrások megőrzésének szükségességét és megvalósítsák a társadalmi kohéziót. Ehhez arra van szükség, hogy megakadályozzák a növekedés túlzott koncentrációját, és valamennyi területen elősegítsék a városi koncentráció eredményezte haszonhoz való hozzáférést.

2.2. A területek összekapcsolása: a távolságok áthidalása

A területek összekapcsolásához napjainkban a jó intermodális közlekedési hálózatoknál többre van szükség. Az olyan szolgáltatásokhoz való megfelelő hozzáférést is szükségessé teszi, mint az egészségügyi ellátás, az oktatás, a fenntartható energiaforrások, a széles sávú internet, az energiahálózatokkal való megbízható kapcsolat, valamint erős kapcsolatok a vállalkozások és a kutatóközpontok között. Ez a hátrányos helyzetű csoportok különleges szükségletei kielégítése szempontjából is elengedhetetlen fontosságú.

Az integrált közlekedési rendszerekhez való hozzáféréshez tartozik a városok közötti utak és vasúti kapcsolatok létrehozása, a belvízi utak kiépítése, valamint az intermodális közlekedési hálózatok és a fejlett közlekedésirányítási rendszerek fejlesztése.

Az új tagállamokban kevés a jó közúthálózat, és sokkal több ideig tart egyik városból autóval eljutni egy másikba, mint az EU15 országaiban (8. térkép). Jó vasúti összeköttetés sincs mindenhol egyenlő mértékben, a vasútvonalak a legtöbb tagállamban nem alkalmasak a nagysebességű vonatok működtetésére, és gyakran karbantartásra szorulnak.

A másodlagos úthálózatok és a tömegközlekedés változó minősége miatt sokszor hosszú ideig tart a repülőterek elérése (9. térkép), míg a zsúfolt utakat mentesítő és a széndioxid-kibocsátást csökkentő vízi közlekedés továbbra sem elég fejlett (10. térkép).

Az energiához való megbízható hozzáférés szintén fontos, és az EU-piacról földrajzi (vidéki és távol eső régiók, szigetek) vagy történelmi (pl. balti államok) okokból elszigetelt hálózatok különleges helyzetének megoldásával továbbra is foglalkozni kell a megbízható és hatékony energiaellátás biztosítása érdekében. A megújuló energiaforrásokra és az energiahatékonyságra irányuló intézkedések hozzájárulhatnak a diverzifikációhoz és a fenntartható fejlődéshez.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz, például az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való hozzáférés gyakran problémát jelent a vidéki területeken, mivel például a félreeső régiókban az emberek 40%-a átlagosan 30 percnél messzebb lakik a kórháztól, és 43%-uk több mint egy órányi távolságra lakik az egyetemtől (2. táblázat). A félreeső területeken különösen az IKT-ben rejlő lehetőségeket kell jobban kihasználni annak érdekében, hogy az ott élő emberek a távorvoslás révén hozzáférjenek az egészségügyi ellátáshoz, valamint a távoktatás tévén az oktatáshoz.

A számos vállalkozás és ember számára elengedhetetlen fontosságú szélessávú internet-hozzáférésnek azonban még mindig vannak hiányosságai. 2007-ben a szélessávú internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások száma a vidéki területeken átlagosan 15 %-kal alacsonyabb volt, mint a városi területeken.

2.3. Együtműködés: a széttagoltság leküzdése

A területek összekapcsolásának és a gazdasági tevékenységek koncentrációjának problémája csak a különböző szinteken zajló erőteljes együttműködés által oldható meg hatékonyan. Az éghaj-

latváltozással, az árvizekkel, a biodiverzitás elvesztésével, a környezetszennyezéssel és az ingázással kapcsolatos környezetvédelmi problémák szintén határokon átnyúló jellegűek és együttműködést igényelnek. Az éghajlatváltozás következtében valószínűleg nőni fog a minden régiót és országot különböző mértékben érintő szárazságok, erdőtüzek és árvizek gyakorisága. Még az olyan, kizárólag helyinek tekintett problémák, mint például a talajszennyezés is gyakran összetettebb, határokon átnyúló okokra vezethetők vissza.

A regionális, sőt nemzeti határokon átnyúló ingázás megoldásához is gyakran a közigazgatási szervek közötti együttműködésre van szükség (pl. tömegközlekedés) a negatív hatások csökkentése érdekében.

A gazdasági növekedést a globalizált világ gazdaságban egyre inkább a különböző állami és magán gazdasági szereplőkre kiterjedő összetett együttműködési rendszerek határozzák meg. Ez különösen igaz az innovációs politikák esetében, amelyeknek új résztvevőket, többek között a nem a vállalkozói szférához tartozó érdekelt feleket kell bevonniuk. Ennek megfelelően a térségspecifikus növekedési politikák végrehajtási módszereit ki kell igazítani annak érdekében, hogy megfeleljenek az új valóságnak.

Ezeknek és más problémáknak a hatékony megoldásához különböző földrajzi szinteken adott, egyes esetekben szomszédos helyi hatóságok közötti, más esetekben országok közötti, illetve az EU és a szomszédos országok közötti együttműködésre támaszkodó politikai válaszra van szükség.

Számos tagállamban hoztak létre a nagyvárosok körzetében különféle szerveket annak érdekében, hogy a különböző szintű hatóságok együtt dolgozhassanak a régiókon átnyúló olyan problémák megoldásán, mint a gazdasági fejlődés, a tömegközlekedés, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatási és képzési lehetőségekhez való hozzáférés, a levegőminőség és a hulladékgazdálkodás. Egyes urbanizált régiók nem csak helyi és regionális határokon nyúlnak át, hanem nemzeti határokon is, mint például a határ mindkét oldalán található városokat felölelő Lille–Kortrijk–Tournai eurometropolisz.

Az EU15 országok belső határok mentén található régióiban a kohéziós politika keretében sok

éve támogatják a határokon átnyúló együttműködést, ilyen például a német és a holland hatóságok által a határ két oldalán a határokon átnyúló egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, annak minősége és hatékonysága javítása érdekében létrehozott Rajna-Waal eurorégió. Ez különösen azért fontos, mert a határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozóan nincsenek egyértelmű szabályok¹².

Az új tagállamok és az egykori vasfüggöny mindkét oldalán található határmenti régiók csak nemrégiben kezdték meg az együttműködést. Sokat kell még tenni az infrastrukturális és gazdasági együttműködés következetes szakpolitikáinak kidolgozása terén (11. térkép). A szárazföldi és tengeri határokon átnyúló tengeri területek következetes fejlesztése is ritkán figyelhető meg.

A külső határokkal rendelkező régiók a gazdasági fejlettség és az egy főre jutó GDP tekintetében lemaradnak a többi régiótól (3. táblázat). Az EU-t azonban délen és keleten olyan régiók veszik körül, ahol az egy főre jutó GDP a határmenti uniós régiókénál is alacsonyabb, és a népességnövekedés magasabb (12. és 13. térkép), ami erős migrációs nyomást eredményez.

2.4. Különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiók

A különleges régiók három alábbi típusa szembesül esetenként sajátos fejlődési nehézségekkel:

- azok a hegyvidéki régiók, amelyek gyakran egyben határmenti régiók is, és ahol a népesség több mint egyharmada vidéki területeken él;
 - azok a szigeti régiók, amelyek gyakran hegyvidéki területeken találhatóak, és ahol a népesség több mint fele határmenti területeken él; az Unió 7 legkülső régiója közül 6 sziget;
 - 18 ritkán lakott régió, amelyek mindegyike hegyvidéki és majdnem mindegyike határmenti régió.
- A felsorolt régiókon kívül még vannak különleges jellemzőkkel rendelkező olyan régiók, amelyek szintén közös kihívásokkal néznek szembe, ilyenek például azok a part menti övezetek, amelyekre fejlődési nyomás nehezedik, és amelyek a globális felmelegedéshez kapcsolódó kockázatoknak vannak kitéve, valamint azok a legkülső régiók, amelyeknek a demográfiai változással, a migráció

¹² A határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelvjavaslat COM(2008)414

jelenségével, a hozzáférhetőséggel és a regionális integrációval kapcsolatos számos kihívást kell megoldaniuk.

Az EU népességének kb. 10 %-a hegyvidéki régiókban él (4. táblázat). E területeken az egy főre jutó GDP az EU-átlag 80%-a, bár az érintett lakosok 25%-a esetében ez az adat meghaladja az átlagot. E régiók többségében a lakosság 1995 és 2004 között vagy megnövekedett vagy változatlan maradt. A hegyvidéki régiók gyakran népszerű turisztikai célpontok az ott található természeti területeknek és az általánosságban jó közlekedési hálózatnak köszönhetően. Sok régió jó alapszolgáltatásokkal rendelkezik, bár az ezekhez való hozzáférés régióként jelentős eltérést mutat. Ezeknek a régióknak azonban az éghajlatváltozás, a korlátozott számú gazdasági tevékenységtől való függőség, az idegenforgalomhoz kapcsolódó nyomás és a biológiai sokféleség csökkenése jelentette kihívásokkal is szembe kell nézniük.

Az EU népességének kb. 3%-a szigeti régiókban él. Ezek sokfélesége miatt nehéz az általánosítás. Ezek a régiók nagy mértékben eltérnek egymástól a népesség és az egy főre jutó GDP tekintetében is. E régiók GDP-jének növekedése is eltérő mértékű, és tükrözi különböző gazdasági szerkezetüket; egyes szigeti régiók teljesen az idegenforgalomtól függenek, míg mások sokrétű szolgáltatási ágazatokkal rendelkeznek. E régiók többségében nőtt a népesség 1995 és 2004 között. Számos sziget azonban továbbra is küzd a megközelíthetőség, a kis méretű piacok, az alapvető közszolgáltatások magas költsége és az energiaellátás problémájával.

Az EU-ban mindössze 2,6 millió ember él ritkán lakott régiókban. Az egy főre jutó GDP jelentős különbségeket mutat, ami jóval az uniós átlag alatti szinttől a jelentős mértékben afölött lévőig terjed. Míg a népesség 1995 és 2004 között e régiók többségében állandó maradt, három régióban 5% fölötti volt a népességcsökkenés. E régiókat az alacsony népsűrűség, a periférikus fekvés és az olyan strukturális nehézségek jellemzik, mint a termelőipartól való függőség, ami együttesen jelentős fejlődési akadályt jelent.

3. A KÖZÖSSÉGI ÉS NEMZETI SZINTŰ TERÜLETI KOHÉZIÓ ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Néhány kivételtől eltekintve nem a fentiekben ismertetett regionális jellegzetességek határozzák meg leginkább az uniós támogatás odaítélését. Míg az EU strukturális politikái a hátrányos helyzetű régiókat támogatták annak érdekében, hogy fejlesszék pozitív jellemzőiket és potenciális komparatív előnyeiket, illetve hogy a különleges jellemzőik által a növekedésre gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatást kiküszöböljék, kevésbé egyértelmű, hogy más közösségi politikák hogyan befolyásolták a területi kohéziót.

3.1. Területi kohézió az EU szakpolitikai tervezésében,...

Az ágazati és területi szakpolitikák koordinálása fontos a szinergiák minél erőteljesebb kiaknázása és a lehetséges konfliktusok elkerülése érdekében. A területi kohézióról szóló vita fontos annak érdekében, hogy kiemeljék a fennálló problémákat, valamint ösztönözzék azok behatóbb elemzését nem csak a lent bemutatott nyilvánvaló szakpolitikai területeken, hanem nagyobb általánosságban is.

A közlekedéspolitika nyilvánvalóan befolyásolja a területi kohéziót a gazdasági tevékenység helyszínére és a településszerkezetre gyakorolt hatása miatt. Különösen fontos szerepet tölt be a kevésbé fejlett régiók megközelíthetőségének, valamint az azokon belüli közlekedési hálózatok javításában.

Az energiapolitika a földgáz és a villamos energia teljes mértékben integrált belső piacának létrehozása által járul hozzá az energiapolitikához. Emellett az energiahatékonysági intézkedések és a megújulóenergia-politika elősegíti az Európai Unió fenntartható fejlődését és hosszú távú megoldásokat kínálhat az elszigetelt régiók számára.

A szélessávú internet-hozzáférés rendelkezésre bocsátása szintén fontos, mert egyre jelentősebb szerepet játszik a versenyképesség és a társadalmi kohézió megvalósításában. A közös agrárpolitika első pillére és az annak keretében a mezőgazdasági

termelőknek nyújtott támogatás jelentős területi hatással jár a vidéki területeken fenntartott tevékenységek és bevételek, valamint az ökológiaiag fenntartható területgazdálkodás elősegítése révén.

A lisszaboni stratégia szerves részét képező európai foglalkoztatási stratégia jelentősen hozzájárul a humántőke fejlődéséhez, mivel elősegíti a jobb oktatást és a különböző területeken új készségek elsajátítását. Emellett a foglalkoztatási iránymutatók három átfogó célkitűzésének egyike a területi kohézió.

A tengeri területeknek a versengő tengerhasználati igényekkel kell szembenéznük. A halászatra, az akvakultúrára, a tengeri emlősök védelmére, a hajózásra, az olaj és gázszállításra és a tengeri bányászatra vonatkozó szabályok az egyes ágazatokon belüli, de nem az azok közötti ellentétek megoldására irányulnak. Integrált tengeri szakpolitika létrehozásán dolgoznak uniós szinten e koordinációs problémák megoldása és a tengeri területek fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében.

A környezetvédelmi politika több szempontból is befolyásolja a gazdasági tevékenységek helyszínét. Az előírásoknak területi dimenziójuk is lehet, és befolyásolhatják a területfelhasználás tervezését. A szakpolitikai célok hatékony elérése és az előírásoknak való megfelelés érdekében a régiók és az érdekelt felek együttműködnek például a közösségi biodiverzitási cselekvés, valamint a Natura 2000 közös irányítása keretében.

A magas színvonalú kutatáshoz való hozzáférés és a transznacionális projektekben való részvétel lehetősége egyre jelentősebb hatást gyakorol a regionális fejlődésre. A kutatáspolitikai területi dimenziója az Európai Kutatási és Innovációs Térség létrehozásában mutatkozik meg, ahol a kutatók szabadon mozoghatnak, hálózatokat építhetnek és együttműködhetnek.

A versenypolitika annak biztosítása által befolyásolhatja a gazdasági tevékenység területi eloszlását, hogy a regionális támogatást a leghátrányosabb helyzetű területekre összpontosítja, valamint a támogatás megengedett szintjét a problémák jellege és mérete alapján határozza meg.

3.2. ...valamint a tagállamokban és a tagállamok közötti egyeztetésben

A területi kohézió az 1990-es évek közepe óta olyan kormányközi megbeszélések tárgyát képezi, amely főként a területrendezésért felelős miniszterek között zajlik. E megbeszélések eredményeképpen fogadták el 1999-ben az európai területfejlesztési tervet, ami számos olyan fontos kezdeményezéshez vezetett, mint például az INTERREG keretében létrehozott transznacionális együttműködési programok első generációja vagy az Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat (ESPON).

Az egyeztetések azonban eddig lassú ütemben haladtak előre. Ennek oka részben valószínűleg az, hogy a tagállamok attól tartottak, hogy megkérdőjelezi a területfelhasználással és a területfejlesztéssel kapcsolatos nemzeti vagy regionális hatáskörüket. Nyilvánvalóvá kell tenni, hogy az e területeken fennálló nemzeti és regionális határkövetket nem kívánják megkérdőjelezni. E kérdések nem képezik az e zöld könyv által elindított eszmecsere tárgyát.

A területfejlesztési menetrend 2007. májusában történt elfogadásakor az EU területrendezésért és regionális fejlesztésért felelős miniszterei hangsúlyozták annak szükségességét, hogy az Európai Unió valamennyi régiójában törekedni kell a fenntartható gazdasági növekedés, munkahelyteremtés, és a társadalmi és ökológiai fejlődés elérésére, és ugyanakkor „az esélyegyenlőség elvének megfelelően jobb életkörülményeket és életszínvonalat kell biztosítani mindenki számára lakóhelyétől függetlenül”¹³.

A területfejlesztési menetrend, és az annak végrehajtására vonatkozó, 2007 novemberében az Azoriszigeteken elfogadott cselekvési program új lendületet adott a vitának hat területi prioritás (a regionális innovációs klaszterektől az ökológiai struktúrákig és kulturális erőforrásokig, valamint a többközpontú fejlesztéstől a partnerség és a területi kormányzás új formáiig), valamint az ezek végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározása által.

Ennek kiegészítéseként a Bizottság 2007-ben felkérte a tagállamokat, hogy vegyenek részt a nemzeti szintű területi kohézió kidolgozásáról és végrehajtásáról szóló felmérésben (*lásd a mellékletet*).

¹³ Európai Unió területfejlesztési menetrendje, Lipcse 2007. május 24-25.

4. MEGVITATANDÓ KÉRDÉSEK

Az alább felsorolt kérdések az e zöld könyvben tárgyalt fő témákra vonatkoznak, és meghatározzák a bevezetni kívánt vita keretét. A bizottság a vita eredményeit 2009 tavaszának végén foglalja majd össze.

1. Fogalom meghatározás

A területi kohézió új kérdéseket vet fel, és új szempontból világítja meg a már meglévő kérdéseket.

Mi a területi kohézió fogalmának legmegfelelőbb meghatározása?

Milyen további elemekkel egészíthetné ki a területi kohézió az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó jelenlegi megközelítését?

2. A területi tevékenységek szintje és hatásköre

A területi kohézió rámutat arra, hogy integrált megközelítés segítségével a megfelelő földrajzi szinten kell orvosolni a problémákat, ami megkövetelheti a helyi, regionális és nemzeti hatóságok együttműködését.

Támogathatja-e az EU a területi kohéziót? Hogy határozható meg ez a támogatás a szubszidiaritás elvének figyelembevételével?

Mennyire kell a politikai intervenció területi szintjét a probléma természetéhez igazítani?

Szükség van-e különleges intézkedésekre a különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiókban? Ha igen, milyen intézkedésekre?

3. Jobb együttműködés

A regionális és nemzeti határokon átnyúló fokozott együttműködés kormányzási problémákat vet fel.

Milyen szerepet tölthet be a Bizottság a területi együttműködés ösztönzésében és támogatásában? Szükség van-e a területi együttműködés új formáira?

Szükség van új jogi és irányítási eszközök kidolgozására az együttműködés, beleértve a külső határokon valót is, elősegítésére.?

4. Jobb koordinálás

A területi kohézió javításához hozzátartozik az ágazati és a területi szakpolitikák koordinálása, valamint a területi intervenciók megfelelőbb összehangolása.

Hogyan javítható a területi és az ágazati szakpolitikák közötti koordinálás?

Mely ágazati politikák kidolgozása során kellene több figyelmet szentelni a területi hatásoknak? Milyen eszközök fejleszthetők ki e célra?

Hogyan hangolhatók össze jobban egymással a területi szakpolitikák?

Hogyan ötvözhető jobban a közösségi és a nemzeti szakpolitikák annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a területi kohézióhoz?

5. Új területi partnerségek

A területi kohézió javítása érdekében több szint is bevonható a szakpolitikák kidolgozásába és megvalósításába.

Be kell-e vonni a politikai döntéshozatalba új szereplőket, például a szociális gazdaság képviselőit, a helyi érdekelt feleket, önkéntes szervezeteket és nem kormányzati szervezeteket a területi kohézió megvalósítása érdekében?

Hogyan érhető el a részvétel kívánt szintje?

6. A területi kohézió megértésének javítása

Milyen mennyiségi/minőségi mutatókat kell uniós szinten kifejleszteni a területi kohézió jellemzőinek és tendenciáinak megfigyelése érdekében?

A Bizottság felkér valamennyi érdekelt felet, hogy fejtse ki álláspontjukat az ebben a zöld könyvben felvetett kérdésekkel kapcsolatban. A válaszokat és a további észrevételeket az alábbi címre kell eljuttatni 2009. február 28-ig:

European Commission DG Regional Policy Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161 B-1049 Brussels vagy az alábbi e-mail címre elküldeni:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Amennyiben az e-mail küldője beleegyezik, az elektronikus formában küldött észrevételeket a feladó elérhetőségével együtt közzéteszik a zöld könyv weboldalán.

ESPON 2013

Európai Területi Tervezési Megfigyelési Hálózat

ELINDULT AZ ÚJ PROGRAM

2008-ban elindult az új Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat (ESPON) program végrehajtása. Ez önmagában is siker, hiszen az ESPON első, 2006-ig tartó ciklusa igazolta azt, hogy szükség van jól szervezett európai tudásteremtésre. Az ESPON programot az összeurópai területi gondolkodás elsődleges megtestesítőjének tekinthetjük. Ez az alkalmazott, tervezést megalapozó területi kutatások eddigi messze legnagyobb nemzetközi sorozata, amely az Európai Unió politikái számára irányítót jelent. A 2008. évi első két pályázati kiírás után a harmadik felhívásra feltehetően 2009 első negyedévében kerül sor.

LEHETŐSÉG KUTATÓKNAK, RÉGIÓKNAK, VÁROSOKNAK

Eredmények hasznosítása:

Az első program hihetetlenül sok információt és tudást halmozott fel az Európai térről, annak régióiról, térszerkezetéről, sajátos területi problémáiról és potenciáljairól, amely segítheti nem csak a nemzetközi és nemzeti szintű tervező munkát és kutatást, de az egyes régiók, városok számára is hasznos segítség lehet stratégiai feladataik ellátásában. Az eredmények a program publikációiból, kutatási jelentéseiből, nemzetközi és a hazai rendezvényeiből ismerhetők meg.

Eddigi megjelent főbb témák:

- ◆ Városhálózat: policentrikus fejlődés
- ◆ Város – vidék kapcsolatok
- ◆ Elérhetőség: közlekedéshálózat, információs társadalom
- ◆ Demográfia, kulturális örökség, természeti örökség
- ◆ Természeti, technológiai katasztrófák
- ◆ Irányítási rendszer
- ◆ EU szakpolitikák területi hatásai
- ◆ Európa globális kontextusban
- ◆ Területi forráskönyvek

Részvétel a programban:

A programba hazai intézmények is bekapcsolódhatnak:

- ◆ Kutató, tervező intézetek a projektek végrehajtásába az aktuális pályázati felhívások szerint
- ◆ Városok, régiók, megyék, minisztériumok az egyes elemzési igények megfogalmazásán keresztül a projektek végrehajtásába
- ◆ A programban a társfinanszírozás a nemzeti befizetésekből valósul meg, így a projektekben nincs szükség önrész biztosítására.

Hazai hálózat:

A hazai kontaktpont a tájékoztatás mellett a program keretében a témakörrel kapcsolatos szakmai műhelymunkának is fórumot kíván biztosítani rendezvényei révén.

Bővebb információ, aktuális kiírások.

www.espon.eu

www.espon.hu

A program magyarországi kontaktponti operatív feladatait a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területrendezési és Településügyi Főosztálya megbízásából a Váti Kht. látja el.

