

AZ INTEGRATÍV VÁROSPOLITIKA TAPASZTALATAI A HAZAI VÁROSTÉRSÉGEKBEN¹

(Experiences of Integrative City Policy in Domestic City Areas)

HERVAINÉ SZABÓ GYÖNGYVÉR

Kulcsszavak:

integratív politika fenntarthatóság részvétel városi versenyképesség

A tanulmány áttekinti az Európai Unióban kialakult integratív várospolitikák főbb jellemzőit, kérdéseit, az ehhez kapcsolódó térségelemzésekben az új tagországokra vonatkozó megállapításokat. Ezt összeveti kilenc hazai város önkormányzati vezetőivel (főépítészek, fejlesztési bizottságok vezetői) és a várostérség 86 önkormányzati vezetőjével készített kérdőíves felmérés eredményeivel. A kutatásokból leszűrhető, hogy a hazai önkormányzatok gyakorlata neoliberais, illetve jórészt tradicionális jellegű, abban kevéssé jelennek meg a részvételi demokrácia és a helyi társadalom kohéziója megteremtésének értékei. Hosszú távon a városfejlődésben áttörést egy koherens nemzeti szintű városfejlesztési program eredményezhet, új társadalmi nézőpontokkal és a demokratizmus, szolidaritás értékeinek beemelésével.

Az integratív várospolitikák az Európai Unióban

Az európai társadalomfejlődés kiemelt szereplői a városok. Az Európai Unióban egyre inkább teret nyerő policentrikus városfejlesztés elméletét a gyakorlati tapasztalatokat érintő viták egészítik ki. E vitákban hangsúlyossá vált az integratív várospolitikák kérdésköre is, ami napjaink domináns diskurzusává emelkedett. E viták fontos eleme a hagyományos tervezésről a stratégiai tervezésre való átváltás, a stratégiai tervezésben a részvétel követelményének megjelenése, a környezeti és fenntarthatósági kérdések összekapcsolódása, a fenntarthatóság és integráció szempontjainak felértékelődése. A kérdéskörhöz tartozik a városi kormányzás elméletében a városi menedzsment, mint teljesítményt érintő aspektus, és a jó kormányzás, mint az eltérő csoportok bevonása, képvisellete, a helyi politika elszámoltathatósága, integritása és átláthatósága. Ehhez kapcsolódnak a várostérség egészét érintő városgazdasági elméletek, amelyek a városi helyi kormányzás és a városgazdaság kapcsolatrendszerére vonatkoznak (*1. táblázat*). Az integratív várospolitikák alapvető kérdése a városi és várostérségi, valamint a részönkormányzati szintek integrálása a településfejlesztésben, azok összekapcsolása a fenntarthatósági célokkal (*Pieterse 2004*).

Az integratív várospolitikák számos uniós dokumentumban megjelennek, ide tartozik a Lille program (2000), az EU Koppenhágai Chartája, a milánói, londoni alapelvek, az Európai Parlament Városi Bizottsága létrejötte, a Lipcsei Charta és számos, a városi közpolitikát érintő intézkedés (*Lille Action Programme 2000; Lipcsei Charta 2007*).

1. TÁBLÁZAT

Az integratív várospolitikai összetevői
(The Components of Integrative City Policy)

<i>A városkörnyék, város, városi részönkormányzati tervezés összehangolása Az eltérő típusú és feladatú, funkcionális stratégiák és programok összehangolása</i>			
<i>A városvezetés demokratikus aspektusainak biztosítása</i>		<i>A városvezetés teljesítmény aspektusainak biztosítása</i>	
<i>Képviseleti, participatív keretek, a szintek és szektorok közötti kapcsolatok</i>	<i>Kohézió/ politikai megerősítés keret</i>	<i>Városmenedzsment</i>	<i>Versenyképesség fejlesztése</i>
Bevonás a politika folyamataiba; A városi jogok egyenlősége; Átláthatóság; Kiszámíthatóság; A helyi demokrácia intézményeinek működtetése; A társadalmi moz- galmak lehetőségei- nek megteremtése; A nyelv és hatalom diskurzív rendszere- inek megteremtése; Az akciók decen- tralizálása.	Társadalmi egyenlő- ség; Városi szolgálta- sokhoz való egyenlő hozzáférés; A városi környezet kiegyenlítettége; Társadalmi kapcsolt- ság (integrálódás a foglalkoztatás, a tanulás, az egészség, a kultúra főáramú rendszereibe, az üzleti szféra érdekelt- té tetele a közösségi beruházásokban); Közösségi tervezés és menedzsment a szomszédságok szintjén és a társa- dalmi rendszer élet- képessége (bizton- ság: terrortól, bűnő- zéstől, politikai zavargásoktól).	A közfelelősség teljesítés képessége; A kormányzati és nem kormányzati szereplők kapacitá- sának megteremtése a közpolitikai prog- ramok beazonosítá- sára, alternatívák kidolgozása az opti- mális eredmények elérése érdekében; Kompetenciák.	A városmenedzs- ment hajtóerőinek meghatározása; Annak megértése, hogy a városon belüli térségek sok- rétű jellege lehetet- lenné teszi az átfogó várospolitikát; Annak megértése, hogy a városi szintű stratégia és az opera- tív tervek életképes- sége projekt szinten kielégítően kell, hogy megvalósuljon. Közszektor me- nedzsment, jogi keretek, szolgáltatási kompetenciák.
<i>Versenyképesség és kohézió összekapcsolása</i>			
A szomszédságok beazonosítása. Integratív szükségletalapú programok. Akciónak: beavatkozás, megakadályozás, konszolidáció összekapcsolása. Az iskolák integratív szerepének megteremtése. A helyi gazdaság szociális elemeinek fejlesztése. A toleráns együttélés interakciós rendszereinek kialakítása. A helyi felelősség rendszereinek érvényesítése.		Az információs technológia menedzsment és szolgáltatási rendszereinek kialakítása; az életminőség fejlesztése. Komplex többszintű kereskedelmi, üzleti centrumok, alcentrumok kialakítása. Az illegális szomszédságok legalizálása. A városi környezet vonzóvá tétele. Városrehabilitáció. A lakosság kitelepítése a szlamosodott vá- rosrészekből. Beavatkozás a kritikus szomszédságok fejlő- dési trendjébe.	
<i>A városi tudásfolyamatok (input és output) menedzselése.</i>			

Forrás: Saját szerkesztés.

A városi integratív politika modellje, szemben a városi növekedés és expanzió elméletekkel az ún. kompakt, azaz a „teljes város” elméletéből fakad. Eszerint a városi közösségi élet olyan nagyságrendjét kell kialakítani, ami lehetővé teszi a helyi foglalkoztatást, a helyi szolgáltatásokat, a zöld rekreációs területek közelségét, a városi mezőgazdaság elemeit, a földhasználati funkciók helyi közösség által való meghatározását, közepes népsűrűség elérését, megfelelő közterek kialakítását a közösségi élethez, átfogó, emberi léptékű életkörülményeket. Mindezt oly módon kell megvalósítani, hogy a heterogén közösségek, a marginális csoportok viszonylagos politikai ereje megerősödjön, a dialógusra épülő kommunikatív tervezés rendszere kialakuljon.

Az integratív politika része a pluralista demokratikus részvételen alapuló stratégiai tervezés. A tervezés korábbi centralizált, merev, zónákra építő, statikai alapokon nyugvó rendszerével szemben a stratégiai alapú tervezés válik hangsúlyossá, pluralista demokratikus részvételi keretben és hálózati rendszerben. A fenti uniós dokumentumok kimondják, hogy a várospolitikát három szinten kell kialakítani: a városon belüli szomszédságok, a városi önkormányzat és a várostérségi–regionális szinten. A tervezés stratégiai feladata a város szerepköréből fakadó lehetőségek számba vétele, amelyek egyrészt meghatározzák a gazdasági, társadalmi és kulturális célokat, másrészt koherensek egyéb programokkal és részcélokkal, a városi terület egyes elemeinek dinamikájával, továbbá hatással vannak a város háttérjére, és olyan kezdeményezéseket generálnak, amelyek növelik a városok kapcsolati kapacitásait.

A városok a lisszaboni célkitűzések kulcsszereplői. Ennek ellenére a tizenötök Európájában is csupán négy országban működik elfogadott várospolitika, hat esetben a városok a közpolitikában hangsúlyosabbak. A közép-európai térség városainak helyéről a holland belügyminiszter 2004. november 2-i jelentéséből szerezhetünk adatokat, amely „Az Európát megerősítő új várospolitika közös keretei” c. elnevezést kapta. E dokumentum szerint a közép-európai országokban a szociális problémák kevésbé markánsak, mint Nyugat-Európa városaiban, bár más problémák ugyanakkor szembetűnők: az alapvető fizikai infrastruktúra korlátozott jellege a közlekedést, a lakáshelyzetet, az úthálózatot érintően. Az 1960–90 között épített lakótelepek a legproblematisabb városi területek, elviselhetetlen a városokban a közlekedés, nincsenek parkolási lehetőségek. A városi hanyatlás legfőbb jele a lakosság vidékre áramlása és a leromlott lakásállomány. Magas a munkanélküliség, a fizikai infrastruktúra és a gazdaság problémái mögött a társadalmi problémák nem jelennek meg a politika színterén. Ugyancsak nem esik szó a társadalom polarizáltságáról.

A jelentés szerint az önkormányzatok nem mérték fel a városi problémákat, ami a fragmentáltságból, a koordináció hiányából és a pénzügyi források hiányából fakadóan a helyi önkormányzatok hatalmi pozícióinak aláásásához vezethet a lokalitás szintjén. Az EU új tagállamainak önkormányzatai nemzeti szinten koordinált várospolitikára tartanak igényt (*EU Common...* 2004, 12).

A hazai várostérségek jellemzői az integratív várospolitikai szempontjai szerint

A hazai várostérségek vizsgálata napjaink társadalomfejlődési modelljeinek formálása szempontjából meghatározó. A várostérségi egyenlőtlenségek, a várostérségi konfliktusok és versenyképesség kutatása 2005–2007 között, az MTA Szociológiai Intézete koordinálásával zajlott². A kutatás a várostérségi és városi egyenlőtlenségek felmérésében egy kvalitatív interjúsorozattal indult, amelyben a városi vezetés nyolc szereplőjével készítettünk interjút. Emellett a városi és önkormányzati vezetők városfejlesztéssel kapcsolatos attitűdjét vizsgáltuk. Elemzési módszernek a primer adatgyűjtést, ezen belül is a kérdőíves lekérdezést választottuk. A feladat megvalósításához elkészítettük a kérdőívet, majd meghatároztuk a vizsgálatba bevont mintát. A kutatásba bevont városok – Budapest, Debrecen, Győr, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged és Székesfehérvár – legfontosabb önkormányzati és civil szereplői mellett a mintába bekerültek a vizsgált városok agglomerációjába tartozó települések, illetve kistérségek önkormányzati vezetői is. Összesen 105 kérdőívet küldtünk ki, melyből 86 érkezett vissza. A kutatás eredményeinek publikálása részben megtörtént, részben a közeljövőben várható. A megadott válaszok 86 település adatait tükrözik, amelyekből a többséget kisebb települések adják. A megkérdezettek között jelentősebb súllyal szerepeltek a várostérségeket képviselő települések.

Az önkormányzati szereplők nézőpontját meghatározza a hazai településszerkezet, az önkormányzati struktúra, a tervezés szabályozottságának fragmentáltsága. Addig, amíg az önkormányzatok az európai uniós programozás kérdéseit tekintve kellő ismeretekkel és tapasztalatokkal bírnak, jelentős a részvételük a nemzeti önkormányzati képviselői és érdekvédelmi fórumokban. Vezetőik a rendszerváltás első évtizedeiben jelentős intézményfejlesztési programok résztvevői voltak, kevéssé járatosak azokban az új programokban és modellekben, amelyek a fejlett térségek önkormányzatait, az önkormányzati menedzsment fejlesztési kérdéseit érintik. Mindez talán azzal is összekapcsolható, hogy az új évezred magyar önkormányzati diskurzusait nem a fejlesztés kérdései, hanem a közigazgatási rendszer átalakításának vitái határozták meg.

A hazai városok fejlődéséről szóló viták a regionális tudományosság keretei között maradtak, a hazai urbanisztika a városfejlesztés modelljeinek közvetítésében kevéssé bizonyult sikeresnek. Ezért akkor, amikor az európai modellek ismeretét, alkalmazását kutatjuk, számolnunk kell azzal a problémával, hogy e modellek nem igazán jelentek meg sem a minisztériumi igazgatási, sem a városi szövetségek, egyéb önkormányzati szövetségek dokumentumaiban. Az új programok csak a szaklapok fórumain kaphattak teret, ami azt eredményezte, hogy az integratív politikák többnyire alulról jövő, ösztönös kezdeményezések lehettek.

A részvételi tervezés kérdései

A tervezés keretei és szintjei Magyarországon is jogilag szabályozottak, és más településekkel, kistérségekkel a tervezési koordináció legfeljebb önkéntes, szükségletből fakadó vagy funkcionális (pályázati feltétel) lehet. A participatív tervezés számos esetben kiterjed más önkormányzatokra (Miskolc, Nyíregyháza, Székesfehérvár), gazdasági szereplőkkel való együttműködésre, fejlesztési társaságokra (Székesfehérvár, Nyíregyháza), európai együttműködést Nyíregyháza említett, míg a civil szervezetekre, kamarákra, szakmai szervezetekre, Pécs, Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen és Székesfehérvár is utalt. A városfejlesztés tervezésében számos esetben hiányolt az átfogó racionális tervezés rendszere (fragmentált tervezési rendszer), a haszoncélú tervezés (a kisközösségek érdekeinek figyelembe vétele), és úgy tűnik, dominál az érdekalapú (befektetői csoportokra építő) tervezés. A városok és környezetük konfliktusai (közlekedési anomáliák, a városi szolgáltatások alacsonyabb árai, az oktatási infrastruktúra konfliktusai, az aszimmetrikus hatalmi viszonyok, a képzettebb lakossági csoportokért való küzdelem stb.) nem csupán az összehangolt fejlesztések, hanem a kommunikatív tervezések hiányára is utalnak. A városkörnyék tervezési problémái között a vizsgált nagyvárosok környékén is érezhető a városi nyomás alatti fejlődés problematikussága, míg az alföldi városok megfogalmazzák a dunántúli városok túldimenzionáltságát a keleti végek kárára, azaz a versenyképességéből való kiszorítottság problémáját.

A városok belső polarizációjából fakadó problémák

A városvezetés részéről a szegényebb és sebezhetőbb csoportok megerősítése, a társadalmi kohéziót erősítő törekvések eltérő eredményt mutatnak a kvalitatív interjúk és a kérdőívekből kirajzolódó normatív politikai törekvéseket illetően. Míg az interjúk mélyen érintik a városi külterületi lakosság okozta problémákat, a cigánykérdés rendezetlenségét, a szociális bérlakások hiányát, a szociális szolgáltató intézetek elhelyezkedését, a koldulás kérdéseit, addig a kérdőívekben az életminőség kap kiemelt szerepet. Az életminőség kérdésében sajátos, hogy első helyre kerül az, hogy szeressenek az emberek a városban élni, második a környezet és tisztaság, harmadik a közbiztonság kérdése. Erőteljes a küzdelem a lakosság középosztályi csoportjainak növeléséért, felerősödött a várostárségi kistélepülések és a városok küzdelme általában a lakosság létszáma növeléséért (Szeged esetében fogalmazódott meg a lakosság kiköltözése miatti ellenérzések). Összességében 7 város számára jelentett érzékelhető problémát a cigány lakosság kezelése, ami nem egyszer párosult esszencialista megoldásokkal (romatelepek felszámolása a lakosság kitelepítésével). Több esetben mond ellent a normatív várospolitikáknak a külterületi lakosság helyzetének rendezetlensége, ivóvíz-ellátásának hiánya, iskolabezárások, az, hogy a külterületen élők kiesnek a segélyezésből és a jövedelempótló támogatásokból, erőteljes az infrastrukturális nyomás egyes városokban a külterületi „balkáni”

állapotok miatt. Mindez aligha utal a környezeti igazságosság kérdésének norma szintű elfogadottságára.

Akadtt olyan város, amelyben megfogalmazódott, azok lakjanak a városban, akik képesek megfizetni szolgáltatásait. Legkevésbé számítanak a roma lakosság integrációjára, a nyugdíjas csoportok integrálására a várospolitikában, a szegény rétegek csökkenésére, és kevésbé valószínűnek látják a fiatal lakossági csoportok várospolitikába való integrációját. A közmunka programok (3,3), a szegénység elleni programok (3,01), speciális társadalmi csoportok célzott támogatása, települési szociális programok (3,2), munkahelymegtartó támogatások pár tized ponttal magasabbra értékeltettek, mint a szociális gazdaság ösztönzése, a lakásprogramok, az adósságkezelési programok.

A városi kohéziós politika kifejezés kevésbé van jelen a helyi politika diskurzusában, helyette a helyi fejlesztés a domináns. A kohéziós politikai tevékenység nehezen értékelhető, mivel az elmúlt 16 évben nem a leszakadás megakadályozása, hanem a gazdasági-társadalmi átmenet programjai domináltak. Az érintett városok vezetői a városi belső kohéziós tevékenységek gazdaság fejlesztéséhez kötődő kapcsolatait alig látják, alig értelmezik, nézőpontjukban viszonylag túlzott a szerepe a tervezési, programozási tevékenységeknek, mindenekelőtt az önkormányzatok tulajdonosi viselkedésének. A szegénységgel és annak kezelésével kapcsolatos feladatokat alulértékelik, többnyire tanácstalanok a társadalmi problémák kezelésében.

Több városvezető (pl. Szeged, Székesfehérvár térsége) véleménye összecseng, miszerint egy közös iroda Brüsszelben, illetve az ipari park-fejlesztések, valamint a felsőoktatás fejlesztése nem járul hozzá a társadalmi egyenlőtlenségek orvoslásához. Szinte minden önkormányzat véleménye megegyezik abban, hogy az egyenlőtlenségek megoldásához inkább állami és uniós forrásokra van szükség, melyek lehetővé teszik a városok számára speciális projektek megvalósítását a társadalmi különbségek oldása érdekében.

A városok többsége úgy látja, hogy az elmaradottabb települések felzárkózását szociális alapon nyújtott támogatásokkal lehetne felgyorsítani. E vélemény képviselői között van például Szeged, Győr és Székesfehérvár. Napjainkban tehát kiemelt fontosságúnak tartják a magyar városok az állam szerepét a szociális kérdések rendezésének terén. Mindannyian egyetértenek abban, hogy a jelenlegi állami szerepvállalás mértéke folyamatosan erősödik, és nagyobb jelentőséggel bír majd a jövőben. A településfejlesztésben a társadalmi szempontokat legkevésbé Pécs és környéke, leginkább Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza tartja fontosnak. Jellemző, hogy Pécs és Szeged várostérségében adnak a legkisebb szerepet az egyenlőtlenségek csökkentésének, míg Miskolcon ezt a tényezőt magasra értékelik.

A városvezetés menedzsment kvalitásai

A kilenc várostérség önkormányzatai a várospolitikai menedzsment eszközeiben első helyre állították a költségvetést, az adóbevételeket, mint eszközöket, ezt követte a fog-

lalkoztatottság, a polgármesteri hivatal kapacitása, az oktatási intézmények eloszlása, képzési orientációja; a legkevesebb értéket a civil szervezetek szerepvállalása kapta. A városmenedzsment eszközök az 5 fokú skálán alig érik el a 3 pontot: leginkább a fejlesztési stratégiákban, az önkormányzati tulajdon értékesítésében, egyes településrészek környezetfejlesztésében látnak lehetőséget. A humán tényezőben legmagasabbra értékelt az egészségügy, az alapfokú és közoktatás, jellemzően a városvezetők alulértékeli a kutatással, fejlesztéssel, felsőoktatással foglalkozó kérdéseket.

A településmenedzsment kérdéseiben az önkormányzattal szemben alulértékelt az állami cselekvés, a regionális szint és a megyei szint, a politika skáláit illetően egyértelmű az önkormányzati szint túldimenzionált jellege. Az uniós szint nem éri el a 3 pontot. Különösen Szeged és Debrecen értékelt magasra a város funkcióit, a megye legmagasabb értéket Székesfehérvár, Miskolc és Győr esetében kapott, Székesfehérvár és Miskolc a régió jövőbeni lehetőségeit látta fontosnak. Az állam szerepe mindenütt a 4. helyre került. A kapacitások között messze hangsúlyosabb a pénzforrások szerepe, általában leértékelt a szervezeti kapacitás.

Az önkormányzatok legfontosabb közfeladatuknak a szociális feladatok ellátását tartják, ezen belül is nagy hangsúlyt fektetnek a gyermekek és idősek ellátására. Ezt követően fogalmazódnak meg az önkormányzat szervezeti felépítését érintő közpolitikai feladatok, és csak utolsó sorban szerepel a lakosság megelégedettségét szem előtt tartó feladatok ellátása (fogadóórák, ügyintézési rend fejlesztése, a képviselők felkészítése) (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT

*A szolgáltatási kapacitás fejlesztésének kérdései a hazai várostérségekben
(Questions of Improving Capacity of Service in Domestic City Areas)*

<i>A szolgáltatási funkció neve</i>	<i>Jelenlegi gyakorlat</i>	<i>Lehetőség</i>
Különböző társadalmi csoportok igényeinek kezelése	3,01	3,61
Képviselők felkészítése	2,96	4,13
Információszerzés rendszerének kialakítása a helyi konfliktusokról	2,86	3,63
Képviselők számának csökkentése	2,75	3,53
Polgármesteri hivatal létszámfejlesztése	2,74	3,41
Egyablakos ügyintézési rendszer	2,49	3,30
Képviselői fogadások problémáinak elemzése	2,44	2,97
Elektronikus fogadóórák	2,09	3,27

Forrás: Saját szerkesztés.

A települések által nyújtott szolgáltatások színvonala a szereplők szerint nem megfelelő, ezért e területen is további fejlesztésekre van szükség. Jelenleg és a jövőben is várhatóan inkább a szolgáltatások nyújtását segítő infrastruktúra fejlesztése élvez prioritást. A szolgáltatási tájékoztatók, az információs szolgáltatási kapacitás fejlesztése, az e-szolgáltatási rendszer, az egészségügyi és szociális térképek inkább csak a jövő kapacitásaiban kapnak szerepet. Alapvetően leértékelt a szolgál-

tatások kiszereződése és minőségellenőrzése, és egyáltalán nem elfogadott, hogy egyik önkormányzat a másiknak vállalkozói jelleggel nyújtson szolgáltatásokat.

Az önkormányzatok tudáskapacitása a településfejlesztésben nagyon meghatározó. A települések többsége úgy véli, hogy ennek egyik kulcsszereplője a polgármester, sok múlik az ő munkáján. A városvezető felkészültsége, kvalifikáltsága a település fejlődésének egyik legfontosabb tényezőjeként értékelt. Kiemeltek a polgármester személyes kvalitásai (4,47), tájékozottsága a tervezési folyamatokról, a társulásokban való részvétel (4,1), ezzel szemben a minőségbiztosítási rendszer kialakítása (3,6), a pályázati iroda léte (3,3), független fejlesztési csoport léte (3,1), a nemzetközi kapcsolatok iroda léte (2,93) alulértékelt.

A városok és a versenyképességi politika

A kutatás számos támpontot adott arra vonatkozóan, milyen a vizsgált térségekben a városok és várostérségi önkormányzatok vezetőinek felfogása a település versenyképessége fejlesztését illetően.

A várostérségek versenyképességére, fenntartható fejlődésére az önkormányzatok a településmarketing révén tudnak leginkább hatni. A vizsgált térségekben az önkormányzati fejlesztésekre helyeződik a legnagyobb hangsúly, a városi környezet formálása és az infrastrukturális megújulás van a fejlesztések fókuszában. Ezt követik a társadalmi szempontok, a közszolgáltatások színvonalának javítása és az élhetőbb környezet kialakítása a várostérségekben. A helyi elit tehát láthatóan a társadalmi-szociális szempontokat fontosabbnak értékeli, mint a gazdasági szempontokat. A fenti célkitűzések az említett európai dokumentumok megállapításai alapján helytállóak. A legmagasabb pontokat és értéket az önkormányzati fejlesztések kapták, azaz az önkormányzat, mint legfontosabb beruházó és fejlesztő erő jelenik meg. Különösen Miskolc és Nyíregyháza térségében kapott magas értéket, emellett Székesfehérváron tulajdonítanak neki kiemelkedő szerepet.

A településfejlesztés gazdasági elemei között a nemzetközi gazdasági szereplők vonzása, a helyi gazdasági szereplők támogatása, a versenyképesség növelése alulértékelt. A legalacsonyabb értéket a nemzetközi szereplők vonzása kapta, ám komoly eltérések vannak várostérségenként. Nyíregyháza a külföldi tőkét 4,5 pontra értékeli, míg Kecskemét 2,3-ra. E vonatkozásban tanulságos, hogy Pécs és Székesfehérvár térségének települései is alacsony értéket adnak a külföldi tőkének, ám nyilvánvalóan más megfontolások alapján.

Egyértelműen kitapintható, hogy a településfejlesztés gazdasági elemei között a hangsúly a helyi gazdasági szereplőkön van. Nyíregyháza esetében az érték elérte az ötöt, ám Pécs esetében is legalább 3,5 a települési önkormányzatok által adott érték. Szeged, Székesfehérvár, Miskolc, Kecskemét egyaránt magasra értékeli a helyi vállalkozások támogatását. A fenti célok megegyeznek a holisztikus célkitűzésekkel, amelyek a helyi foglalkoztatást hangsúlyozzák.

3. TÁBLÁZAT

A településfejlesztés eszköztárána, prioritásai
(The Approach System and Priorities of Settlement Development)

	<i>A településfejlesztés eszköztárána</i>	<i>Jelenlegi</i>	<i>Jövöbeni</i>
<i>A nagyváros belvárosának rehabilitációja</i>	Városközpontot védö korlátozások hátrányainak leküzdése	3,11	3,49
	Városközpont rehabilitációját biztosító szabályozás	3,54	3,94
	Rehabilitációval kapcsolatos társadalmi érdekviszonyok feltárása	3,18	3,70
	Lakásfelújítás	3,27	3,66
	Magántőke bevonása	3,35	3,62
	Műemlékek védelme	3,54	3,94
	Gyalogos zónák kialakítása	3,30	3,79
	Közlekedés átszervezése	3,30	4,10
	Egységes hatósági belváros-rehabilitációs koncepció	3,14	3,75
	<i>Fejlesztési övezetek a városban és térségében</i>	Ipari parkszerü ipari ökológiai rendszerek	3,00
Üzleti szolgáltató központok		3,41	3,56
Kulturális befektetési és szolgáltató központok		3,31	4,04
Iskolanegyedek, kampuszok kialakítása		2,89	3,44
Repülötér kialakítása, fejlesztése		2,67	3,40
Konferenciaközpontok létrehozása		2,80	3,81
Inkubációs szolgáltató központok		2,44	3,46
Technológiatranszfer központok		2,41	3,28
<i>Leromlott településrészek rehabilitációja</i>	Lakó- és munkahely integrált fejlesztése	2,88	3,74
	Komplett infrastruktúrafejlesztés	3,28	4,00
	Lakásfejlesztés (apartman-központok stb.)	3,12	3,75
	Oktatási szolgáltatások betelepítése	3,07	3,94
	Szociális-gazdasági szervezetek vonzása	3,13	3,92
	Alternatív kulturális-szabadidős szolgáltatások	3,15	3,94
	Új közlekedési struktúra	3,05	4,13
<i>Várostérségi kohézió</i>	Speciális térségi szolgáltatások	2,73	3,69
	Üzleti, technológiai parkok	2,72	3,60
	Integrált agglomerációs közlekedés	2,95	4,00
	Várostérségi fejlesztés szervezeti formáinak kialakítása	2,71	3,68
	Városkörnyéki és városi szolgáltatások összehangolása	2,78	3,95
	Kistelepülési konszolidáció munkahelyteremtés révén	2,56	3,65
	Farmgazdálkodási rendszerek fejlesztése	2,05	3,23

Forrás: Saját szerkesztés.

A kérdőív a gazdaságfejlesztés leggyakrabban használt célterületére kérdezett rá: külső vagy belső erők, a gazdasági együttműködések és a lokális vonzerők, a turizmus lehetőségeire. Meglepő módon a válaszadók, Nyíregyháza kivételével, szinte minden városban alulértékelték a felsőoktatás, illetve a kutatás-fejlesztés versenyképességre ható szerepét, valamint nem tartották fontosnak a politikai stabilitást sem. E kérdéscsoporton belül arra derült fény a válaszokból, hogy a helyi politikai elit véleménye szerint sokkal fontosabbak a szociális szempontok, például az, hogy szeressenek ott élni az emberek és biztonságban érezhessék magukat. Ez következik a kérdésekre adott válaszok eredményeinek átlagából is. Elsődleges az életminőség, másodlagos a helyi kormányzás intézményrendszere és legkevésbé jellemző a külső integráltság, a tudástársadalom, illetve a szociális egyenlőtlenségek mérséklése.

A településfejlesztés eszközrendszerének fontossági rangsora a megkérdezettek véleménye szerint eltérő. Valójában e kérdéscsoport mögött a prioritások húzódnak meg, a várostérségek fejlesztésének eltérő koncepcióit tükrözik. Amennyiben a hangsúly az első blokkra esik, úgy egy polgári középosztályos fejlesztési modell, a második esetben egy modernista településfejlesztés, a harmadik esetben egy posztmodern modell rajzolódik ki, míg a negyedik egy életstílus alapú fenntartható fejlesztés rendszereit kombinálja (3. táblázat).

Nyíregyháza, Budapest, Pécs, Kecskemét viszonylag magasabb pontszámokat adott a belvárosok fejlesztési lehetőségeinek, ám szkeptikus a magántőke bevonása, az egységes hatósági belváros-rehabilitációs koncepciók iránt. A modernista típusú fejlesztésre leginkább az üzleti szolgáltató, a kulturális befektetési és szolgáltató központoknak adnak lehetőséget, különösen alacsony értéket adtak az ipari parkszerű ipari ökológiai rendszereknek, az iskola-negyedeknek, a repülőterek kialakításának, az inkubációs központoknak.

A 4. táblázatban jól látható, hogy a megkérdezettek véleménye szerint mely infrastrukturális fejlesztések hol állnak a fontossági rangsorban. A településrészek rehabilitációja alig ismert lehetőség, mindösszesen a komplett infrastruktúrafejlesztés és a közlekedési infrastruktúrafejlesztés kaptak magasabb értékeket.

A várostérségi kohézió erősítésében hangsúlyos a városi és vidéki szolgáltatások összehangolása, ugyanakkor nem tulajdonítanak kellő fontosságot az üzleti technológiai parkoknak, a városfejlesztés szervezeti formáinak, a munkahelyteremtésnek és a farmgazdálkodásnak. Összességében a kutatott várostérségek többségében a fejlesztés modelljei tradicionális, alulfejlett attitűdöt és kevésbé endogén, belső forrásokra építő gyakorlatot tükröznek.

4. TÁBLÁZAT

Az infrastrukturális fejlesztések fontossága
(Significance of Infrastructural Developments)

Városközpont rehabilitációját biztosító szabályozás megteremtése	3,54	Új közlekedési struktúra	4,13
Műemlékek védelme	3,54	Közlekedés átszervezése	4,10
Üzleti szolgáltató központok	3,41	Kulturális befektetési és szolgáltató központok	4,04
Magántőke bevonása	3,35	Komplett infrastruktúrafejlesztés	4,00
Kulturális befektetési és szolgáltató központok	3,31	Integrált agglomerációs közlekedés	4,00
Gyalogos zónák kialakítása	3,30	Városkörnyéki és városi szolgáltatások összehangolása	3,95
Közlekedés átszervezése	3,30	Városközpont rehabilitációját biztosító szabályozás megteremtése	3,94
Komplett infrastruktúrafejlesztés	3,28	Műemlékek védelme	3,94
Lakásfelújítás	3,27	Oktatási szolgáltatások betelepítése	3,94
Rehabilitációval kapcsolatos társadalmi érdekviszonyok feltárása	3,18	Alternatív kulturális-szabadidős szolgáltatások	3,94
Alternatív kulturális-szabadidős szolgáltatások	3,15	Szociális-gazdasági szervezetek vonzása	3,92
Egységes hatósági belváros-rehabilitációs koncepció	3,14	Konferenciaközpontok létrehozása	3,81
Szociális-gazdasági szervezetek vonzása	3,13	Gyalogos zónák kialakítása	3,79
Lakásfejlesztés (apartman-központok stb.)	3,12	Ipari parkszerű ipari ökológiai rendszerek	3,76
Városközpontot védő korlátozások hátrányainak leküzdése	3,11	Egységes hatósági belváros-rehabilitációs koncepció	3,75
Oktatási szolgáltatások betelepítése	3,07	Lakásfejlesztés (apartman-központok stb.)	3,75
Új közlekedési struktúra	3,05	Lakó- és munkahely integrált fejlesztése	3,74
Ipari parkszerű ipari ökológiai rendszerek	3,00	Rehabilitációval kapcsolatos társadalmi érdekviszonyok feltárása	3,70
Integrált agglomerációs közlekedés	2,95	Speciális térségi szolgáltatások (pl. iskolabusz, lakásszövetkezet, rendfenntartás)	3,69
Iskolanegyedek, kampuszok kialakítása	2,89	Várostérségi fejlesztés szervezeti formáinak kialakítása	3,68

Lakó- és munkahely integrált fejlesztése	2,88	Lakásfelújítás	3,66
Konferenciaközpontok létrehozása	2,80	Kistelepülési konszolidáció munkahelyteremtés révén	3,65
Városkörnyéki és városi szolgáltatások összehangolása	2,78	Magántőke bevonása	3,62
Speciális térségi szolgáltatások (pl. iskolabusz, lakásszövetkezet, rendfenntartás)	2,73	Üzleti, technológiai parkok	3,60
Üzleti, technológiai parkok	2,72	Üzleti szolgáltató központok	3,56
Várostérségi fejlesztés szervezeti formáinak kialakítása	2,71	Városközpontot védő korlátozások hátrányainak leküzdése	3,49
Repülőtér kialakítása, fejlesztése	2,67	Inkubációs szolgáltató központok	3,46
Kistelepülési konszolidáció munkahelyteremtés révén	2,56	Iskolanegyedek, kampuszok kialakítása	3,44
Inkubációs szolgáltató központok	2,44	Repülőtér kialakítása, fejlesztése	3,40
Technológiatranszfer központok	2,41	Technológiatranszfer központok	3,28
Farmgazdálkodási rendszerek fejlesztése	2,05	Farmgazdálkodási rendszerek fejlesztése	3,23

Forrás: Saját szerkesztés.

Összegzés

A hazai kutatásban érintett várostérségek integratív politikai kultúrájának kibontakozása megkezdődött, jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

1) Az önkormányzati interjúk a városfejlesztés, a várostérségi konfliktusokat illetően nem említettek integratív programokat, akciókat, a szomszédságokig lemenő fejlesztési megoldásokat. Az integratív politikák kibontakozásának fontos gátja a tervezés fragmentáltsága, a koherens városvízió modellek ismeretének jelen nem léte, a nemzetközi tapasztalatok hiánya. A hazai település és városzövetségek, a felügyelő minisztériumok inkább a fragmentált önkormányzati szerkezet anomáliáinak kezelésére helyezték a hangsúlyt, közel egy évtized ráment a közigazgatás reformjára (eredmények nélkül) és a hazai közegben vitatott regionális törekvésekre. Ugyanakkor a regionális tervezésre helyezett hangsúly mögött nem jelentek meg a hazai viszonyoknak jobban megfelelő városrégió modellekről szóló diskurzusok, azok a hazai tudományosság perifériájára szorultak.

A hazai lokális politikai elit (a polgármester parlamenti képviselők, a fejlesztésigazgatás szereplői) a közpolitika komparatív kutatásának hazai alulfejlettsége miatt kevésbé ismerik az európai várospolitikák eredményeit, nem tehettek kísérletet azok trendjeinek adoptálására, a hazai városfejlesztés problémáinak új módszerekkel való kezelésére. A hazai önkormányzati képviselő az EU és ET intézményeiben megfelelő, a nemzetközi önkormányzati szervezetekben szerzett tapasztalatokat illetően azonban nem hatékony a tudásfolyamatok áramoltatásában.

2) A városfejlesztés kultúrája alacsony stratégiai menedzsment kompetenciákat mutat, melynek oka az, hogy a fejlesztési kompetencia és jogosultság nem a várostérségek, hanem a régiók stratégiai programalkotásába került, hiányoznak az ilyen osztályok, szakemberek. A várostérségi integratív politikákban a versenyképesség és a városi és várostérségi kohézió kérdései összemosódnak. Az európai gyakorlatban elfogadott értékek és alapelvek alig köszönnek vissza: nem kimondott alapelv a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés, a városi környezet kiegyenlítése, a közösségi menedzsment értékeinek beépítése. Különösen feltűnő a romák integrációjáról való lemondás. Ritka esetben figyelnek a városkörnyékre. Számos esetben jóval inkább érték a város szigetszerű fejlődése. A városvezetésben e törekvések elfogadott normákká alakítása csakis akkor lehetséges, ha nemzeti szintű közpolitikai programok azokat beviszik a napi politika normái közé.

3) A városmenedzsment kérdéseire adott válaszok arra utalnak, hogy az önkormányzatok nem építenek, nem építhetnek a partnerségi struktúrákra, a partnerek tudására és közpolitikai felelősségének megteremtésére. A közép-európai fejlődés sajátossága a civil szféra gyenge jelenléte, marginális szerepe. E szektor fejlesztésének gátját jelenti az önkormányzati szféra szerepének túlhangsúlyozása. Az önkormányzatok szerepköre és a privatizált szolgáltatások közötti diszkrépancia arra utal, hogy az önkormányzatok a tradicionális váropolitika és kevésbé az új városmenedzsment modellek hívei.

A városi integratív politikák alapján a legfőbbnek tartott hajtóerő az önkormányzat, második a helyi vállalkozói szektor, a szereplők között leértékelt a multinacionális vállalkozások szerepe. A versenyképesség hajtóerőinek szükségességét kevésbé értette meg az önkormányzati szféra, és a KKV-k szerepét is tradicionálisan értelmezte. Az önkormányzatok kevésbé érzik felelősnek magukat a foglalkoztatásért.

4) Bár sok város és térsége felismerte már a váltás kényszerét, de lépéseik még bizonytalanok, óvatosak. Több esetben megfogalmazódott a leromlott várostérségek rehabilitációja iránti igény, számos városban (Székesfehérvár, Győr, Debrecen) már konkrét lépések is történtek.

Jelentős szemléletváltásra van azonban szükség a K+F és az oktatás értékelésében is.

A magyar várostérségeknek is be kell látniuk, hogy a tradicionális önkormányzati feladatok mellett (pl. szociális ellátások) egyre nagyobb figyelmet kell szentelni a gazdaság fejlesztését szolgáló egyéb szempontokra is. Ma egy térség versenyképességének nem a természetes mutatók a mércéi (pl. munkahelyek száma, vállalkozások száma, kibocsátás, adóbevétel), hanem egyre fontosabbá válnak az olyan minőségi tényezők, mint a város oktatási kínálata, kutatási- és fejlesztési színvonala, a vállalkozások innovációs készsége, együttműködése.

A várostérségek politikai elitjében már megfogalmazódtak ezek a problémák, de intézkedések csak néhány helyen, lassan történnek. Ennek egyik oka a kapcsolatok hiánya. Kialakulóban van az együttműködés az egyes önkormányzatok, a térség egyéb gazdasági szereplői, egyéb intézményei között. A kilenc várostérség szerepe a hazai versenyképesség vonatkozásában kiemelt: fejlesztésük, más nem vizsgált várostérségekkel együtt nemzeti szükségesség. A hazai városok vezetői azt meg-

tették, ami az önkormányzati törvényből fakadóan megvalósítható. Tudásuk, ismereteik, attitűdjük alkalmas volt a rendszerváltás folyamatában a városok új pályára való állításához. Ahhoz, hogy a várostérségek integrált fejlődése minőségi nagyságrenddel változzon, nem elegendők az egydimenziós programok, szükség van a sikeres nemzetközi modellekből a hazai viszonyok esetében is realizálható koherens várospolitikai kialakítására. Szükség van olyan társadalmi diskurzusokra, amelyek az inkluzivitás, a szegény és marginális csoportok helyzete megváltoztatásának célkitűzéseit a városi közélet normatív követelményévé teszik, melyek között a város és városkörnyék lakossága egyenlőtlenségével szemben magasabb értéke van egy igazságosabb helyi társadalom kialakításának.

Jegyzetek

- ¹ Az NKFP Városterzéségi egyenlőtlenségek és versenyképesség kutatási programja részeredményei (2005–2007).
- ² A kutatás partnerei között az MTA RKK Székesfehérvári Csoportja, a Kodolányi János Főiskola Szociális Tanulmányok Tanszéke, valamint a Pestterv Kft. szerepeltek. A kutatást Szirmai Viktória professzorasszony vezette.

Irodalom

- Common framework on Future Urban Policy Cities Empower Europe.* (2004) Ministry of Interior and Kingdom Relations, The Netherlands. 02/11/2004 <http://www.minbzk.nl/contents/pages/522/commonframework.pdf>
- EU Common framework on future urban policy.* (2004) Vities empower Europe. <http://www.google.hu/search?hl=hu&q=common+framework+for+urban+policy+2004&btnG=Keres%C3%A9s&meta=>
- Lille Action Programme.* (2000) Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union. Report by the Committee of Spatial Development. Marseilles. 6. Oct. 2000. http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/lille-action-programme_1108.html
- Lipcsei Charta (én.) http://www.mut.hu/dok/lipcsei%20charta_070502.doc
- Pieterse, E. (2004) Untangling 'Integration' in Urban Development Policy Debates Published. – *Urban Forum*. 1. <http://www.isandla.org.za/papers/Ub%20Integration%20pap.pdf>

EXPERIENCES OF INTEGRATIVE CITY POLICY IN DOMESTIC CITY AREAS

GYÖNGYVÉR HERVAINÉ SZABÓ

During the last decade a new urban movement emerged in the European Union and in the member countries. Discourses about integrative urban policies became evident in the European normative texts. The new member states suffer from different urban inequalities and the lack of coherent national urban policies. Recent research about Hungarian experience covered 9 city region areas and 86 local governments. The results are useful for strengthening the competitiveness of Hungarian cities and its surroundings. Hungarian cities adapted a series of integrative technics, but a coherent urban public policy is missing at national level. Hungarian local government leaders need more knowledge about experience and development potential of new urban policy methods, models and technics. The co-operation with other

local governments is highly underestimated, and there are no practices at the level of subunits. The neoliberal model of local government managerial practices needs other integrative and transformative ones. The legal and organisational competencies are missing at neighbourhood level; there are no practices for community development. The Hungarian local governments have a traditional view of development, there is a strong emphasis on state or local state centred developments and it gives a low value to the capital investment of multinational firms. They are sceptic concerning civil societies and social economy. The main theories about endogenous development and innovation capacity are missing from discourses of local leaders (the role of higher education institutions, research and technology transfer firms). The highly fragmented local government system seems not only ineffective but problematic in adapting innovative practices as well as.