



2024. IV. évfolyam 1. szám

Az Enyedi György Regionális Tudományi Alapítvány folyóirata

Egyed Ildikó – Schuchmann Júlia:

A városfejlesztési politikák és a városi jólét összefüggései
Szerkesztői előszó

Pálné Kovács Ilona:

Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen?

Kaiser Tamás:

A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek

Somogyi-Farkas Sára:

Az okos város kísérletező város

Hilbert Bálint:

Egy példa a várospolitikai teljesítmény értékelésére történeti léptékben: Bécs és Budapest vízvezeték- és csatornahálózatának kiépülése a dualizmus idején
költségvetési adatok tükrében (1874–1914)

Varga Krisztina:

Társadalmi innováción alapuló jó gyakorlatok szerepe Nyírbátor városfejlesztési
programjában

Ongjerth Dániel:

Margit-nyegyed 2020–2023 – Kulturális városrehabilitáció Budapest Második
Kerületében

Schuchmann Júlia:

Interjú Pásztor Bélával, Veresegyház korábbi polgármesterével, az országban
leghosszabb ideig hivatalban maradt polgármesterével

CITY.HU Várostudományi Szemle
2024/IV. évfolyam
1. szám

FŐSZERKESZTŐ: Szirmai Viktória

SZERKESZTŐSÉG

Egyed Ildikó
Csizmadia Zoltán
Molnár Ernő
Koudela Pál
Páthy Ádám
Pirisi Gábor
Schuchmann Júlia

SZERKESZTŐ BIZOTTSÁG

Bajmócy Péter
Csomós György
Egedy Tamás
Egri Zoltán
Faragó László
Filep Bálint
James Scott
Kozma Gábor
Lux Gábor
Pálné Kovács Ilona
Rácz Szilárd
Salamin Géza
Szalmáné Csete Mária
Tosics Iván

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Szalai Ádám
OLVASÓ ÉS TECHNIKAI SZERKESZTŐ: Kasztnerné Kőműves Mária
SZERKESZTŐSÉG ELÉRHETŐSÉGE: szerkesztoseg@cityhu.net

FELELŐS KIADÓ: Enyedi György Regionális Tudományi Alapítvány
KIADÓ CÍME: 7621, Pécs, Papnövelde u. 22.
KIADÓ E-MAIL CÍME: enyedalapitvany@gmail.com
Enyedi György Regionális Tudományi Alapítvány

ISSN 2786-4022
HU ISSN 2786-4022

TARTALOM

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

- 5** Egyed Ildikó – Schuchmann Júlia: A városfejlesztési politikák és a városi jólét összefüggései
- 7** Pálné Kovács Ilona: Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen?
- 27** Kaiser Tamás: A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek
- 49** Somogyi-Farkas Sára: Az okos város kísérletező város
- 69** Hilbert Bálint: Egy példa a várospolitikai teljesítmény értékelésére történeti léptékben: Bécs és Budapest vízvezeték- és csatornahálózatának kiépülése a dualizmus idején költségvetési adatok tükrében (1874–1914)
- 97** Varga Krisztina: Társadalmi innováción alapuló jó gyakorlatok szerepe Nyírbátor városfejlesztési programjában
- 125** Ongjerth Dániel: Margit-negyed 2020–2023 – Kulturális városrehabilitáció Budapest Második Kerületében
- 147** Schuchmann Júlia: Interjú Pásztor Bélával, Veresegyház korábbi polgármesterével, az országban leghosszabb ideig hivatalban maradt polgármesterével

RECENZÍÓ

- 155** Schuchmann Júlia: Tózsza István (szerk.): Hírös város az Aafődön Kecskemét. Válogatott tanulmányok a kecskeméti településmarketing témaköréből

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Egyed I., Schuchmann J. (2024): A városfejlesztési politikák és a városi jólét összefüggései. Szerkesztői előszó. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 5–6.

A városfejlesztési politikák és a városi jólét összefüggései

Egyed Ildikó¹ – Schuchmann Júlia²

„Igyekeztek a város jólétén..., mert annak jóléte lesz a Ti jóléteket” (Jer, 29, 7), olvasható a Szentírásban, Jeremiás próféta könyvében. A városok jó kormányzása és a városlakók jólétének biztosítása talán még soha nem volt ennyire égető kérdés, mint napjainkban. A 21. század kétségkívül a városoké. A világ népességének már több mint fele városokban él, a fejlettebb régiókban ez az arány még magasabb. A városok és különösen a nagyvárosok a gazdasági társadalmi innovációk erőterei, a nemzetközi és a globális kultúra csomópontjai. A városok nem csak koncentrálnak a gazdasági társadalmi fejlődéshez szükséges erőforrásokat, hanem képesek a környezetükre azokat „kisugározni”. A városok kiemelkedő szerepe a területi társadalmi fejlődésben vitathatatlan, ugyanakkor a modern 21. század városai számos kihívással néznek szembe. A kihívások számosak, a városhálózat eltérő nagyságú tagjai, más és más problémákkal és lehetőségekkel bírnak, ezek más és más beavatkozásokat igényelnek.

A metropoliszok és nagyvárosok egyik legnagyobb kihívása, hogy a vonzáskörzetükkel összhangban tudjanak fejlődni városrégiókként, ehhez szükséges kormányzási intézményi és forráselosztási struktúrák kialakításával. A városhálózat kisebb tagjai éppen a zsugorodás jeleit mutatják, ezekbe a negatív folyamatokba kell beavatkozni, direkt és indirekt módon a városi önkormányzatoknak. A városok nagyon komplex rendszerek, Enyedi György Városi világ című könyvében a városok hat arcát írta le, ezek: a város történeti arca, a város demográfiai arca, a város társadalmi arca, a város közjogi-közigazgatási arca, a város építészeti-urbanisztikai arca, végül, de nem utolsósorban a város természeti-környezeti arca (Enyedi 2012: 30), melyek egyben, külön-

¹ HUN-REN KRTK, tudományos munkatárs

² PhD, egyetemi docens, Neumann János Egyetem Gazdaságföldrajz és Településmarketing Tudásközpont

külön érdekviszonyokat is feltételeznek. Ezek összehangolása hatalmas feladat és kihívás a városok fejlesztésben.

A folyóirat jelen számának központi kérdésköre a városfejlesztési politikák hatása a városi társadalmak jólétére.

A számban összesen hat tanulmány foglalkozik a városok irányítási és fejlesztési kérdéseivel. Az első *Pálné Kovács Ilona* írása egy átfogó elméleti tanulmány, melynek központi kérdése, hogy a várospolitikai menedzsment tudja-e segíteni a fejlesztési célokat. Van-e összefüggés a városvezetés politikája és a fejlesztési források hatékony bevonása, a fejlesztési célkitűzések megvalósításában. *Kaiser Tamás* tanulmánya Nagy-Britannia és az angol nagyvárosok példáján mutatja be a városokra és agglomerációikra, mint fejlődési pólusokra alapozott területfejlesztési politika modelljét. *Somogyi-Farkas Sára* munkája egy előremutató kérdést vizsgál, mégpedig az okos technológiák alkalmazási lehetőségeit a városfejlesztési feladatokban, különös figyelemmel a városok rezilienciájának fokozásában. *Hilbert Bálint* tanulmánya egy érdekes és városfejlesztési szempontból izgalmas időszakról, a dualizmus korával foglalkozik, mégpedig a két hasonló történelmi múltat bejárt közép-európai főváros, Bécs és Budapest kapcsán. Tanulmányában arra keresi a választ, hogy a városi autonómia mértéke hogyan járult hozzá ennek a két fővárosnak az infrastrukturális fejlődéséhez, volt-e szerepe abban, ha igen, volt-e már akkor is érezhető eltérés a monarchia két fővárosában, az autonómia fokában. *Varga Krisztina* írása egy hazai kisváros, a Nyírségben fekvő Nyírbátor esetén keresztül mutatja be azokat a társadalmi és gazdasági kihívásokat, amelyekre választ tud adni a helyi várospolitikai és a fejlesztési célkitűzések. A tanulmány empirikus eredményeket mutat be, a város által kidolgozott helyi társadalmi innovációs politikákat. *Ongjerth Dániel* tanulmánya a főváros Margit-negyedét mutatja be, ahol az önkormányzat fejlesztési stratégiája, hogy az üresen álló üzlethelyiségekbe kulturális civil szervezeteket, galériákat, közösségi tereket hoznak létre, elősegítve ezzel a kerület társadalmi kulturális megújulását. A tematikus számot egy személyes hangvételű interjú zárja, az ország leghosszabb ideig regnáló, 2023-ban visszavonuló polgármesterével, Pásztor Bélával, melyet *Schuchmann Júlia* készített vele 2023 nyarán. A beszélgetésből kiderül, hogyan lehet a várospolitikai és fejlesztési dilemmát úgy feloldani, hogy a város lakosságának a jóléte növekedjen. A számban még helyett kapott egy frissen megjelent tanulmánykötet – Tózsza István (szerk.) (2023): *Hírös város az Aafődön Kecskemét. Válogatott tanulmányok*. Budapest, 340. o. – recenziója is.

A szerkesztők nevében jó olvasást kívánunk!

Egyed Ildikó, Schuchmann Júlia

Pálné Kovács, I. (2024): Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen? CITY.HU Város-tudományi Szemle. 4(1), 7–25.

Városfejlesztés és városi politika, együtt vagy egymás ellen?

Pálné Kovács Ilona¹

Absztrakt

Általános vélekedés, hogy a városi kormányzás minőségének javításával elő lehet segíteni a gazdasági, szociális, oktatási, kulturális, környezeti közpolitikai célokat. A városok kormányzásának megújulása akkor eredményezhet pozitív elmozdulást, ha a többszintű kormányzás rendszerében adekvát hely, státusz, eszköz- és intézményrendszer jelölhető ki a számukra. A tanulmány áttekinti a városi fejlesztési politikák és a városi kormányzás nemzetközi trendjeit és hazai helyzetét, rámutatva, hogy a szűkülő városi mozgástér negatív hatással van a magyar városok harmonikus fejlődésére és helyben is demokratikus deficitet eredményez. Az utóbbi években az ellenzéki vezetésű magyar városok nem csak a centralizáció és forrásmegvonás minden önkormányzatot érintő hátrányait szenvedik el, hanem az egyedi diszkriminatív forráselosztási döntéseket is. Az ún. szabad város mozgalom keretében megjelenő nyílt konfliktusok sajnálatos módon nem abba az irányba mutatnak, hogy a városok fejlesztése és a városi kormányzási teljesítmény között szinergia lehessen.

Kulcsszavak: városfejlesztés, EU várospolitika, helyi kormányzás, magyar városok

Abstract

Upgrading the quality of city governance is commonly seen as an efficient means to the realisation of social, educational, cultural, and environmental objectives. The renewal of city governance can trigger positive changes if cities are granted a suitable position, status and institutional system in the system of multilevel government. The article overviews the international and domestic trends in urban policies and governance, pointing to the fact that the narrowing space of movement has a negative impact on Hungarian urban development and leads to democratic deficit as well. In the recent

¹ akadémikus, kutató professzor, HUN-REN KRTK, Pécsi Tudományegyetem

years, the opposition-led cities have suffered not only from the overall effects of centralization and budgetary cuts, but individual discrimination in resource allocation as well. As indicated by the open conflicts within the so-called „free cities movement”, we are still far from a situation where favorable synergies can arise between urban development and the good performance of city governments.

Keywords: urban development, EU urban policy, local governance, Hungarian cities

Bevezetés

A városi kormányzás a társadalomtudományi kutatások régóta kitüntetett témaköre. A városokhoz közelítést hosszú ideig inkább pesszimizmus jellemezte, a városi növekedésnek tulajdonítva a súlyosbodó társadalmi, környezeti problémákat: „A város többé nem az a tér, amelyik a megoldást kínálja, sokkal inkább olyan aréna, amelyre megoldásokat kell találni.” (Kearns-Paddison 2000: 849). Az urbanizáció folyamata nem zárult le, az emberek többsége városokban él, életminőségük, elégedettségük pedig függ a városi kormányzatok teljesítményétől. Általános volt a vélekedés, hogy a városi kormányzás minőségének javításával, a városi 'jó' kormányzással lehet elősegíteni a közpolitikai célokat, különösen a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegénység felszámolásában (UN Habitat 2004; Taylor 2016). A városi kormányzás nem csak pragmatikus, közpolitikai okokból kap figyelmet, hanem azért is a tudományos érdeklődés tárgya, mert gyakran ezen a szinten indulnak intézményi innovációk, a városok alkalmas terepek a nemzeti és globális kormányzási kihívásokhoz való alkalmazkodás elemzésére. A városi kormányzatokhoz közelítésben változik a nézőpont. Ahogy a New Urban Agenda fogalmaz, a városokat már nem 'a' problémának kell tekinteni, hanem a problémák megoldóinak (UN Habitat 2017). A korparancs nyomán egyre markánsabban kapcsolódik össze a közpolitikai hatékonyság és a városi kormányzatok teljesítménye, felismerve, hogy a közpolitikákat 'urbanizálni' kellene, a városok nézőpontját érvényesíteni a nemzeti és globális közpolitikák formálásában (Kaufmann, Sidney 2019).

A városi dimenzió felértékelődése és a városok kormányzásának újragondolása lényegében a városok irányítási környezetének új logikájú szabályozását igényelné, amelyben a városok nem a szabályozás tárgyai, hanem aktív formálói. Az urbánus terek kormányzása számára sem létezik egyetlen alkalmas működési, szervezeti modell. Az intézményi modellezést megelőzően azonban a politikai szándékot kellene erősíteni a városokkal való együttműködésre, ugyanis csak a decentralizált közigazgatás keretei között képzelhető el partneri elvű városi kormányzási modell kialakítása. A legújabb kihívásokra válaszoló városi reneszánsz akkor eredményezhet pozitív elmozdulást, ha a

többszintű kormányzás rendszerében adekvát hely, státusz, eszköz- és intézményrendszer jelölhető ki a számára.

Jelen tanulmány a magyar városfejlesztési politika és a városi kormányzás közötti összefüggésekre fókuszál. Azt törekszik bizonyítani, elsősorban a szakirodalom és szakpolitikai dokumentumok elemzése alapján, hogy a magyar városfejlesztési politika az uniós kihívások és lehetőségek ellenére nem tudott a nemzeti szintű fejlesztéspolitika szerves részévé válni. A városfejlesztés ellentmondásai, következetlenségei hátrányos következményekkel járnak a helyi kormányzás demokratizmusa és hatékonysága szempontjából is, és nem ad optimális keretet a kormányzás központi és városi szintjének együttműködéséhez.

A városi kormányzás globális, európai uniós dimenziói

Miután a területi vagy kohéziós politika az Európai Unió egyik kitüntetett szakpolitikai szektora, azt feltételezhetjük, hogy az uniós városfejlesztési törekvések közvetlen hatást gyakorolnak a tagállamok politikáira. A városi hálózatokra alapozott regionális fejlesztés modellje nem új Európában. Egyes urbanizált fejlett nyugat-európai országok, különösen Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Hollandia fejlesztéspolitikája már a hetvenes évtizedben ezt a modellt követte. A kilencvenes évektől, követve a városfejlesztésben elterjedt globális irányelveket, több uniós fejlesztéspolitikai dokumentum (ESDP, ESPON, Territorial Agenda 2020) hangsúlyozta a városi hálózatok szerepét a gazdaság fejlesztésben és a közszolgáltatások szervezésében is. Ennek ellenére a városok fejlesztési támogatása a kohéziós forrásokból nem kapott a jelentőségükkel arányos hangsúlyt. Noha felismerték, hogy a vidéki térségek érdeke is az, hogy a városok képesek legyenek a régiójukat ellátó központ szerepét ellátni, de a kohéziós politika uralkodó narratívája a fejletlen, vidéki térségek felzárkóztatása. Ugyanakkor az EU határozott törekvése volt, hogy a városok közvetlen címzettjei és felhasználói lehessenek a fejlesztési forrásoknak. Már a harmadik kohéziós jelentés is kiemelte a városi kormányzatok szerepét, és közpolitikai dokumentumok sora fogalmazott meg javaslatokat a városi dimenzió beépítésére (Pálné 2008).

Az ENSZ New Urban Agenda programjához illeszkedve a 2016-ban Amszterdamban elfogadott paktum (Urban Agenda for the EU) a többszintű kormányzás modelljére alapozva deklarálta a városok kulcsfontosságú részvételét a nemzeti és uniós politikákban. Nagy lendületet kaptak uniós és városi kezdeményezések, innovációk különböző tematikus célokra fókuszáló partnerségek és jogalkotási lépések formájában. Az Európai Bizottság a végrehajtásban követni akarja a jól ismert európai uniós alapelveket, célokat, értékeket (EC 2019) a fenntarthatóság, jó kormányzás, társadalmi igazságosság

köre csoportosítható kulcsszavakkal, mint partnerség, integratív, place-based megközelítés a szektorális politikák helyett integrált területi politikák, igyekezve becsempészni a 'városi dimenziót' valamennyi közpolitikai ágazatba, aktivitásba. Ami újdonság a korábbi várospolitikához képest, hogy az irányítási rendszerben kiemelkedő szerepet szán a városi térségeknek. Az európai területfejlesztési politika informális „terve”, az ún. Territorial Agenda 2030 és a megújított Lipcsei Charta megfogalmazásai ebben a szellemenben születtek, bár a kezdeti ambíciókhoz képest lényegesen óvatosabbak (Brenner 2021). Ugyan természetesen az uniós kohéziós források nagy tömege a városokban végrehajtott beruházásokat és aktivitásokat finanszírozza, ettől meg kell különböztetni azt, hogy milyen szereplők irányítása mellett.

A városi agenda befolyásának köszönhetően fokozatosan ugyan növekszik a közvetlenül a városi kormánzatoknak címzett támogatások aránya, a jelenlegi periódusban a strukturális alapokból származó források minimum 8%-át előírva integrált városi stratégiai végrehajtása számára a korábbi 5%-os előíráshoz képest. Ez még mindig nem magas arány, ha számításba vesszük, hogy a közösségi források több mint a felét városokban használják fel.

Az uniós fejlesztési irányelvekben nem csak az integrált megközelítés prioritás, hanem a városhálózatok formálta ún. funkcionális térségi lépték is, függetlenül a közigazgatási határoktól, ami kétségtelenül közigazgatás szervezési kihívást is jelent, s a nemzeti kormányzatok hozzájárulását igényli. E modell elterjedése érdekében 2021–2027 között például pilot programok indultak a Világbank és az Európai Bizottság megállapodásának keretében, elsősorban a zöld átállás, fenntarthatóság témájában. Az eddig 12 kiválasztott projektből 11 a posztkommunista országokból került ki, egy görög régió mellett (összesen 50 régió pályázott nyolc országból). Magyarországról a Balaton térsége szerepel egyedül.

Kérdés, hogyan reagáltak a nemzetállami kormányzatok a városi előretörésre? A paradigmaváltás kormányzási következményei azért jelentenek érzékeny kérdést, mert a kohéziós politika logikája szerint alapvetően a tagállamok jogosultak a forrásokat elosztani és az ehhez szükséges döntési mechanizmust kialakítani. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányzatoknak óriási szerepe van abban, hogy a városok gazdaságfejlesztési aktivitásukkal képesek legyenek részt venni a nemzetközi versenyben, megszervezni a helyi igényeknek megfelelően a helyi közszolgáltatásokat. Ma már sokkal árnyaltabban látják a városok, metropoliszok és a nemzeti kormányzatok viszonyrendszerét, ami korántsem konfliktusmentes. A kozmopolita nagyvárosi kormányzási narratívák és a központi kormányok nemzetépítési törekvései gyakran ellentmondanak egymásnak (Raco 2018). Egyelőre az a törekvés, hogy az egyes kormányzati szintek között szoros együttműködés alakuljon ki (UN Habitat 2017), nem sok sikerrel kecsegtet.

A városokra épülő közpolitika és területi fókuszú fejlesztés politika olyan modell-változás, ami az adminisztratív és hatalmi hierarchiára épülő nemzeti kormányzási modellek keretei között nehezen érvényesülhet. A legtöbb tagállam közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere elsősorban területi egységekben (kisebb térségekben, nagyobb régióban) illetve ágazati szemléletű közpolitikai, irányítási mechanizmusban gondolkodik. A városok fejlesztési aktivitása, térbeli integráló hatásának növelése viszont hálózatos, horizontális irányítási elemeket, technikákat, eszközöket igényel. A területi közigazgatás szervezés mindenütt a világon küzd ezzel a problémával, speciális intézményekkel kísérletezik (Somlyódyiné 2019; Balázs 2021). Át kell hidalni ugyanis azt az intézményes problémát, hogy a területi önkormányzatok nincsenek felruházva hierarchikus jogosítványokkal, s még a kisebb települések is ragaszkodnak az önállóságukhoz. Különösen jellemző ez a régióknak, középszintű önkormányzatoknak kedvező területi reformok idején (Wanström, Persson 2023). A konfliktus még élesebb a megye/régió és városok közötti kapcsolatokban, ahol a városok sokszor jelentősebb eszközökkel rendelkeznek, mint a második vagy középső szint.

A magyar városfejlesztési politika

A városok, illetve a nagyvárosok nem voltak a magyar rendszerváltás utáni fejlesztéspolitika középpontjában, máig nem sikerült az örökölt egyközpontú szerkezeten változtatni. Az uniós csatlakozás idején már érvényesülő városcentrikus tervezés és fejlesztéspolitika azonban potenciálisan kedvezett a változásnak. 2006–2007-ben készült egy olyan országos koncepció, amelyik a városi térségeket helyezte a fejlesztéspolitika középpontjába, de a dokumentum nem jutott el a parlamenti elfogadásig. Az akkori uniós prioritásokkal összhangban készült regionális fejlesztési pólusokra vonatkozó kormányzati elképzelések sem épültek be szisztematikusan sem az első, sem a második ún. Nemzeti Fejlesztési Tervbe, nem kapcsolták össze a városi programokat a régiók városfejlesztési és gazdaságfejlesztési elképzeléseivel, illetve a ROP-okkal, így elmaradt a várt szinergia, valamint az agglomerációs hatás is.

2014-ben újra készült egy nemzeti fejlesztési koncepció, amit a parlament elfogadott, de ennek a városokra értelmezett végrehajtása elmaradt. A koncepció szinte szöveg szerint követte az uniós irányvonalat, de meglehetősen következtelenül építette be a városokat a nemzeti fejlesztéspolitika rendszerébe, egyáltalán nem tisztázva a végrehajtás feltételeit (Somlyódyiné 2019). Tehát nem csak az idő, a forrás, de a tudatosság is hiányzott. Nem vette figyelembe a kormányzat azt sem, hogy az egyes városok nagyon eltérő erőforrásokkal, fejlődési potenciállal rendelkeznek, és azok felhasználásában is eltérő aktivitást mutattak (Rechnitzer 2019). Áttörést jelentett a Modern Városok Program a

megyei jogú városok körére korlátozódva (Fekete 2019), ami viszont nem egységes, országosan összehangolt nagyváros fejlesztési terv, csupán a 23 megyei jogú várossal kötött kétoldalú, majd kormányhatározatokban foglalt megállapodások mozaikja. Rechnitzer 2019-ben még optimizmussal figyelte a Modern Városok Programot, amit az utóbbi száz év legnagyobb városfejlesztési programjának tartott. Már ekkor megfogalmazódott azonban az aggály, hogy a programok meghirdetését nem előzte meg jelentősebb szakmai vagy társadalmi vita, s annak ellenére, hogy már 2018-ban megkezdődött a program végrehajtása, lényegében olyan alapvető kérdések nem voltak tisztázva, hogy hogyan kapcsolódik a program az uniós kohéziós forrásokhoz, milyen intézményi keretek között valósul meg stb. A programok előkészítésének és elfogadásának folyamata, döntési szisztémája ráadásul valószínűsítette, hogy nem a térbeli racionalitás, hanem egyes városok lobbijereje fog a végrehajtás során nagyobb szerepet játszani (Faragó 2019; Szirmai 2020). A politikai nyomásnak köszönhetően hamarosan elindult a Magyar Falu Program is, az 5000 főnél kisebb településeken. Joggal merült fel a kérdés, miért kell a két programot párhuzamosan, egymástól elválasztva kezelni, miközben a tártudatos fejlesztéspolitika lehetőségét az átfogó, integrált kezelés teremtette volna meg a megújításra váró nemzeti fejlesztési terv keretében (Faragó 2019). Ennek nyilvánvalóan akadálya volt egy egyre inkább centralizált tervezési, forrásallokációs modell is. A nagyvárosok és a kistépelülések külön programból támogatását a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége sem tartotta jónak. Ellentmondásos módon ugyanazt a kormányzati logikát követték, amikor külön kisvárosfejlesztési program indítását kezdeményezték már 2021-ben. Ennek a városkategóriának a reflektorfénybe kerülésére lehet következtetni a területfejlesztésért felelős miniszter szavaiból is, aki úgy nyilatkozott, hogy az elmúlt évtized a megyei jogú városoké volt, de az elkövetkező évtizedben a járasszékhely városok szerepe felértékelődik (Gyergyák 2023). A szakma egyetért azzal, hogy a kis- és középvárosok hálózatának tudatos fejlesztése fontos lenne (Szirmai 2020; Horeczki, Egyed 2021), de nyilvánvalóan hálózati, integrált szemlélettel. A magyar városfejlesztés szabályozásában egyébként is inkább a rendezési, építési, műszaki szempontok túlsúlyosak, ebben ugyan követve a nemzetközi, uniós elvárásokat, az integrált és fenntartható megoldásokat. A tervezési eljárás is szabályozott, mint ahogy a különböző tervek tartalmi és a tervezés eljárási rendje is. Mégsem megnyugtató már a szabályozás szintjén sem az egyes szereplők helye, befolyása (Lengyel 2021). A bizonytalan, következtetlen irányítási keretek és a csak formálisan érvényesülő gyakorlata okán nehezen valósul meg a partnerség uniós elve (Finta 2022).

A városokat illető fejlesztéspolitikai változásokról egyelőre nehéz érdemben nyilatkozni. A kormányzati ciklusok és a területfejlesztési stratégiák időben nem fedik egymást, ezért egy–egy rezsimváltással változó koncepció nehezen tör utat magának, illetve nagy a tehetetlenségi nyomatéka a korábban indított fejlesztési programoknak (Rechnitzer 2019). Mégis pesszimizmusra ad okot a programok következetlen előkészítése, fragmentáltsága és a városoknak egyáltalán nem kedvező kormányzási környezet.

A városok helye a magyar területi közigazgatásban

A városok szerepvállalása a fejlesztéspolitikában természetesen függ attól, hogy milyen helyet foglalnak el a területi közigazgatásban, milyen hatásköreik, eszközeik vannak, milyen szabályok között építik a kapcsolatrendszerüket. A magyar területi kormányzás krónikus betegségének bizonyult a székhelyek és a térségük szétválasztása, kapcsolatrendszerének korlátozása, sok tekintetben történeti hagyományokra támaszkodva. Az 1990-es önkormányzati modell elvileg kedvező feltételeket teremtett. A helyi önkormányzatok, beleértve természetesen a városokat is, széleskörű felhatalmazással rendelkeztek, autonómiájukat az is védte, hogy a megyei önkormányzat integráló szerepét az önkormányzati törvény lényegében kizárta arra hivatkozva, hogy nem lehet a települések és a megyék között alá-fölérendeltség. A megyei jogú városi jogállás különösen hátrányosnak bizonyult a városi térszervezési funkciók szempontjából. A megyei jogú városi státusz kifejezetten korlátozza, hogy a nagyváros és a környéke/megyéje a körzeti szolgáltatások és a fejlesztéspolitika szempontjából egységet alkosson, mert sokkal inkább az volt a rendeltetése, hogy a nagyváros ne szoruljon a megyei szolgáltatások igénybevételére és a megyei fejlesztéspolitikai gyámságra.

A regionális közigazgatási reform ideiglenes napirendre kerülése 2004–2008 között esélyt adott a modellváltásra, egyszerre megoldást kínálva a középszint versenyképessége, erősebb adminisztratív kapacitása és a városi térbeli funkciók érvényesítése számára. Azonban hiába jelent meg a hivatalos politikai narratívában a regionális szint, ha nem sikerült megbirkózni a regionális székhelyek kijelölésével, valóságos régióközpontok kialakításával. A közigazgatás regionalizálása ugyanis csak akkor hozhatta volna magával a várt előnyöket, ha a regionalizált szervek, intézmények székhelyei is koncentrálnának a centrum városokban.

Nem valósult meg a városok és környékük kistérségi, agglomerációs összekapcsolása sem, miközben megszűnt a korábbi városkörnyék és a járás is, mint államigazgatási egység. A magyar közigazgatási jog egyik komoly szakmai adóssága volt a megyék kiiktatása mellett az is, hogy megoldja a város és közvetlen környéke együttműködésének problémáját, ha már nincs egy köztes, körzeti önkormányzati szint, illetve lépték

egy olyan szétaprózott települési rendszerben, ahol nagyszámban vannak önálló működésre nem alkalmas kistelepülések. A városok lényegében nem kaptak általános közjogi felhatalmazást többlet vagy körzeti feladatok ellátására. Az önkormányzati törvény ugyan a nagyobb népességszámú települési önkormányzatok esetében jelzi a hatásköri differenciálás elvi lehetőségét, de ezzel a későbbi jogalkotás jellemzően nem élt. Az önkéntes, majd kötelező társulási forma átmenetileg sikeresnek bizonyult, amihez hozzájárult a törvényi megerősítés és a kistérségek lehatárolása 2006-ban. A szabályozás azonban nem vette figyelembe a székhely városok eltérő méretét, a kistérségek differenciált településszerkezetét, egységes modellel szabályozva a fővárosi metropolisz régióját, a kisváros központú rurális térségek és a policentrikus agglomerációk együttműködését. Nem adott megoldást a szabályozási modell a városi központ vidékével szembeni szociológiai, hatalmi fölényére vagy a kistérséget alkotó nagyszámú kistelepülés esetén fellépő operativitási, döntéshozási gondokra sem. A kistérségek működőképességét inkább az állami támogatási rendszer tartotta fenn, mintsem a városi kormányzatok tudatos szerepvállalása, amibe nehezen tanultak bele (Somlyódyne 2019). A kistérségek eltűnése 2010 után alapvetően nem a települések együttműködési szándékának hiányával magyarázható, hanem a törvényhozó megváltozott kormányzási elképzeléseivel.

A 2010 után lezajlott területi közigazgatási változások rendezték át gyökeresen a városok és tereik viszonyrendszerét. A totálisan más filozófiát képviselő területi kormányzási modell (Hajnal, Rosta 2014) keretei között a helyi önkormányzatok drámai autonómia és hatáskör veszteséget szenvedtek el, aminek következményei vannak mind a fejlesztéspolitikában, mind a helyi közszolgáltatások megszervezésében (Pálné 2013; Balázs 2021; Finta et al. 2021). Ami a városokra vonatkozóan kiemelendő, hogy a kötelező társulás, a differenciált hatáskörtelepítés közjogi lehetősége és a járási jogú városi státusz bevezetése sem hozott áttörést, legalábbis az önkormányzatok körzeti összekapcsolása terén. Sokkal inkább a járási államigazgatás, illetve a közszolgáltatások ágazati szabályozása nyomán kialakult szervezeti keretek hoztak létre térbeli integrációt. Ennek azonban nem sok köze van a városi térségekben élők igényeihez, akaratahoz, érdekeinek közvetlen képviseletéhez. A magyar területi közigazgatás, az önkormányzati rendszer egésze tehát ellentmondásban volt/van a városhálózati logikájú kormányzással és fejlesztéspolitikával (Szegvári 2022). A térbeli kormányzás gyenge teljesítményéhez hozzájárult a városok és tereik közötti együttműködés elégtelen szabályozása, aminek elsősorban nem a városok a vesztesei, hanem a környéki kisebb települések.

A városi politika szerepe, elmélet és a magyar gyakorlat

A helyi politikát nyilvánvalóan nem lehet bezárni a városfalak közé, az elemzések sem korlátozódhatnak a helyi vezetés helyi döntéseire és kapcsolatrendszerére. Természetesen ez a kijelentés evidencia a többszintű kormányzás évtizedek óta érvényesülő narratívájában, mégsem állítható, hogy sokat tudnánk arról, hogy akár a globalizáció, akár a nemzetállami kormányzatok centralizációs törekvései hogyan alakítják át a helyi döntési mechanizmusokat, a helyi kormányzatok helyi társadalommal való viszonyát (Egner et al. 2022). A modern államok megjelenése óta, már másfél évszázados felismerés, hogy az állam, helyesebben a központi kormányzat szerepe meghatározó helyben is. A helyi autonómia soha nem korlátlan, a külső, felső kormányzási intézményi kör szereplőinek befolyása országonként, korszakonként differenciált mértékben érvényesül (Ladner et al. 2019). A szakirodalom és a szakmai közvélemény jellemzően neoliberais inkább hatékonysági, pragmatikus elvárásokat fogalmaz meg a helyi kormányzással kapcsolatban. Szakmai módszerekkel mérik a helyi autonómia előnyeit, hátrányait, felismerve, hogy a decentralizáció nem csodaszer, érvényesülésének, pozitív hatásának politikai, kulturális, gazdasági, szociológiai feltételei vannak (OECD 2019). Empirikus kutatások igazolják a decentralizáció gazdasági, hatékonysági előnyeit, de ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a helyi/regionális kormányzás minősége döntő tényező, és a helyi kapacitások gyengesége, alkalmatlansága a leggyakoribb oka a decentralizációs reformok sikertelenségének (Rodríguez-Pose, Mustra 2022).

A helyi politika természetének megértéséhez tehát abból célszerű kiindulni, hogy a modern helyi kormányzatok „két urat szolgálnak”, a helyi döntéshozás nem elemezhető kizárólag a decentralizáció és autonómia mértéke mentén. A helyi kormányzatok egyszerre felelősek a helyi választóknak (horizontális dimenzió) és kooperálnak az állami (központi) szereplőkkel (vertikális dimenzió) (Ladner et al. 2019). Nyilvánvalóan a két ellentmondó pozíció és viszonyrendszer különböző minták szerint kapcsolódik össze a városi helyi politikában is.

A városi kormányzati mozgástér alkotmányos, politikai és pénzügyi, forráselosztási dimenziói egyaránt meghatározóak a helyi politika formálódása szempontjából. A külső forrásoknak erősen kitétt városi politika óhatatlanul korlátozott mozgástérben zajlik, ami rányomja a bélyegét a helyi döntési mechanizmusokra is. A klientizmus egyik rég felismert és egyre szofisztikáltabb módszerekkel elemzett generálója maga a választási rendszer, amely a helyi politikusok körének kiválasztódására döntő hatással van (Gherghina, Volintiru 2023; Shakel et al. 2017). A hazai választási rendszer is erősen korlátozza a helyi versenyt (Bódi 2021; Dobos 2020). A központosított elosztási mechanizmusokat,

a vertikális kapcsolatokat felértékelő közjogi, politikai intézményi berendezkedés létrehozása, a helyi feladatrendszer zsugorodása olyan döntő változások, amelyek tovább növelték a magyar települések és a helyi politika függőségét (Dobos 2020; Medve-Bálint, Bohle 2016; Medve-Bálint 2018; Vasvári 2020).

Elméletileg ellentmondás jellemzi a városi vezetőkkel szembeni helyi elvárásokat, ha úgy tetszik a horizontális viszonyrendszert is. A helyi/városi kormányzás duális értékek, dimenziók mentén működik, párhuzamosan kell biztosítani a demokratikus részvételt, és hatékonyságra törekedve menedzselni a helyi közügyeket, közszolgáltatásokat (Pierre 1999; Hambleton et al. 2003). A demokrácia (részvétel, elszámoltathatóság, transzparencia stb.) és a hatékonyság (költséghatékonyság, minőség, mérrethetőség stb.) eltérő hangsúlyokat kap a különböző korszakokban és kormányzási modellekben. Pierre a városi kormányzatokat funkcionális és intézményi szempontból menedzseri, korporatív, fejlesztő és jóléti „ideál” modelltypusba sorolta (1999). A hangsúlyok a nemzeti, globális kormányzási ciklusok mentén, de alapvetően a városok előtt álló konkrét kihívások hatására váltakoznak, eltérő szereplők, eszközök és eljárások jelennek meg. A témánk szempontjából releváns ún. fejlesztő városi modell szerint működő városok mérlegelő politikai döntéseket hoznak, elegendő mozgásterük van a fejlesztési prioritások, stratégia formálásában, és képesek saját eszközök birtokában szoros szövetségek létrehozására. Pierre azonban hangsúlyozza, hogy az egyes országok nagyon különböző kereteket nyújtanak a növekedés orientált, fejlesztő városok számára, aszerint, hogy milyen mértékben függenek a központi újraelosztástól. Az ún. jóléti városi kormányzási modellben nem a gazdaságfejlesztés, hanem a polgárokról való gondoskodás a fő profil. Ez elsősorban azokban a volt iparvárosokban vált jellemzővé, ahol a helyi gazdaság már nem kínált valódi növekedési lehetőségeket. Ezek a városok szorultak rá leginkább az állam segítségére, ami függőségi attitűdöt, alkalmazkodó helyi politikát eredményez. Ebben a modellben a városi kormányzat számára a helyi gazdasági szereplőknél fontosabb az állammal való szoros kapcsolat. Miközben a városnak hosszú távon a helyi gazdaságot kellene erősítenie, mégis a hosszú távon nem fenntartható, de az egyszerűbb utat választja.

Egy nemzetközi összehasonlító kutatás (Ladner et al. 2019) elemezte a helyi politikai közösségi modelleket az elszámoltathatóság és „reszponzivitás” szempontjai mentén. Önmeghatározó, szolgáltató, hozzájáruló és patronált típusokat különítettek el, aszerint, hogy az önkormányzatok milyen források felett, milyen önállósággal rendelkeznek, s ezek alapján milyen funkciókat teljesítenek a helyi társadalom számára. Nyilvánvalóan minél kisebb az önkormányzatok önállósága és felhatalmazása, annál kevésbé elszámoltathatóak és érzékenyek a helyi társadalom irányában. A magyar helyi politika természetének gyökeres változását az idézett kutatás eredményei is kimutatták.

A szakértők 1990 és 2014 között Magyarországon regisztrálták a legnagyobb csökkenést a helyi elszámoltathatóság terén (Ladner et al. 2019: 296). Miután az önkormányzatok autonómiájának és felhatalmazásának zsugorodása 2014 után tovább folytatódott, joggal feltételezhetjük, hogy a helyi politikában tovább nőtt a távolság az önkormányzatok és a helyi társadalom között, közelítve a korábban csak a Balkán és a Fekete-tenger menti országok ún. patronált csoportjához.

Közelítve a városfejlesztési politika és a helyi politika összefüggéséhez, hangsúlyozni kell, hogy a helyi gazdaságfejlesztési funkció a gazdasági szereplőkkel való viszonyrendszert értékelte fel évtizedek óta. Ez a váltás konfliktusokat idézett elő a hagyományos, közhatalmi, közigazgatási logikát követő kormányzati rendszerekben. A konfliktus lényege, hogy a közszektoron kívüli kapcsolatok nem vertikálisak, az egyes szereplők hatalma nem feltétlenül a közjogi felhatalmazás logikája szerint érvényesül, a döntések gyakran nem demokratikus testületek keretében születnek. A probléma kutatásában az ún. városi rezsimek elmélete a hazai tudományos körökben is népszerű (Pálné 2008, Lux 2020; Faragó 2021). Az elmélet nem a tradicionális kérdést teszi fel, hogy kié a hatalom, hanem azt, hogyan lehet az erőforrásokat mozgósítani a helyi érdekek szolgálatában (Stone 1989). A figyelem elsősorban nem a szereplőkre, hanem a koalícióképződés mechanizmusára irányul, a befolyás a társadalmi kapcsolatépítés készségén, a források feletti kontrollon alapul. A városi politika hatékonysága a kormányzó rezsim összetételén, a kapcsolatok minőségén múlik, sikerét nem a demokratikus képviselet, hanem a siker legitimálja (Stone 1993). A városi kormányzó rezsim a helyi kondíciókra és igényekre fókuszáló hosszú távú stratégiát követ, s fokozatosan kialakulhatnak a tartós és szabályozott partnerség feltételei is (Stone 2015). Nyilvánvaló, hogy e modell számára kedvezőbb működési feltételeket nyújtanak az angolszász politikai, állami, civil hagyományok, elsősorban olyan országokban, ahol rendelkezésre állnak helyi fejlesztési, működési erőforrások is. Nálunk ez az eredményorientált helyi közpolitikai modell csak kivételesen jelenik meg, többnyire a külső forrásokra épülő, a központtal erősebb kapcsolatokat építő „rezsimek” a sikeresek (Horváth M., Kiss 1996; Bódi, Böhm 2000; Brachinger 2008; Csizmadia, Páthy 2010).

Bár a jogi felhatalmazás, a szervezeti, intézményi modell, a helyi és központi kapcsolatok jellege komoly hatást gyakorol a városi kormányzat szereplőinek aktivitására, befolyására, kapcsolatrendszerére, mégsem célszerű az intézményi kereteket túldimenzionálni. A helyi szereplők tényleges adottságain, választott stratégiáján is sok múlik (Durose, Lowndes 2021), mint ahogy a politikai elitek hatalmi ambícióin is (Tatham, Bauer 2020). A városi kormányzati szereplők között a polgármesterek pozícióját, különösen személyiségét kulcsfontosságúnak tartják, annak ellenére, hogy státuszuk, vertikális beágyazottságuk és helyi, szervezeti eszközrendszerük különböző (Judd 2000;

Heinelt et al. 2018; Lucyna 2021). A hazai városi politika ugyancsak polgármester központú (Soós 2004), amit a jogi szabályozási modell folyamatos változása is erősített. Ugyanakkor paradox módon, ahogy a helyi döntéshozásban a pozíciójuk erősödött, úgy csökkent a mozgásterük a központi kormányzattal szembeni érdekérvényesítésben. Különösen érdekes folyamatokat indított el a kettős mandátum megszüntetése 2014-et követően. Azzal, hogy a polgármesterség és az országgyűlési képviselői mandátum összeférhetetlen, egy jelentős átrendeződés következett be a területi, városi érdekek központi kormányzattal szembeni érvényesítésében, de a helyi hatalmi szövetben is. Legújabb kutatásaink tapasztalatai szerint (Pálné et al. 2023) a területi hatalmi szintek és szereplők körében az egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselők kerültek a központba. A jelenség rámutat arra, hogy a szélsőségesen centralizált és polarizált politikai, hatalmi rendszerben sokkal fontosabbak a központtal összekötő csatornák, mint a helyi fejlesztési koalíciók. Megjegyezzük, a választási körzetek határainak átszabása is roncsoolta a funkcionális összekapcsolódást, belső kohéziót, viszont előnyt biztosított a kormánypártoknak a helyi beépülésre, mozgósításra (Bódi 2021).

A fentiekben említett elméleti szempontok mentén átfogó képet nem tudunk alkotni a rendelkezésre álló kutatási tapasztalatok, elemzések alapján. Annak ellenére, hogy néhány magyar szakértő hosszabb ideje kutat jellemzően városokban, nagyvárosokban (Kákai 2004; Somlyódyiné 2012), nem áll rendelkezésre időbeni és térbeli összehasonlításra és általános összefüggések megállapítására alkalmas kutatási matéria, különösen az utóbbi időszak fejleményeiről. További elemzésekre lenne szükség annak bizonyítására, hogy az inkumbens helyi politikusok, kormánypárti támogatású jelöltek, intézményi kapacitás birtokában milyen formális és informális pozíciókat birtokolnak a városi kormányzati szférában, és a kormányzathoz való lojalitás szükségessége, célszerűsége hogyan gyengíti a versenyt, az átláthatóságot, a helyi sajátosságokra és érdekekre támaszkodó „pártsemleges” együttműködések.

Az általános politikai, közjogi kontextus ellenére a 2019-es önkormányzati választások során sok településen, több nagyobb városban is ellenzéki jelöltek szereztek többségi mandátumot, és/vagy polgármesteri pozíciót. A városokban általában ugyan alacsonyabb a választási részvétel a falvakhoz képest, a verseny viszont erősebb. Országosan magas a helyi választásokon induló függetlenek aránya, a városokban civil szervezetek is indultak, és a falvakhoz képest kormányellenes jelöltek is nagyobb arányban futottak be (1., 2. táblázat).

1. táblázat

A helyi képviselőtestületi választáson indulók megoszlása
támogató szervezet és településtípus szerint, 2010–2019

Indulók	Független jelöltek aránya, %			Civil szervezetek által támogatott jelöltek aránya, %			Kormánypártok által támogatott jelöltek aránya, %			Ellenzéki pártok által támogatott jelöltek aránya, %		
	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019
Fővárosi kerületek	2,8	2,6	5,5	14,0	6,6	16,5	19,9	18,0	28,4	63,3	72,8	49,5
Megyei jogú városok	4,2	5,2	4,4	22,7	12,0	26,9	19,0	18,1	27,1	54,1	64,7	41,6
10 ezer fő feletti városok	13,6	12,8	11,5	26,0	19,1	30,3	19,6	21,1	27,9	40,7	46,9	30,3
10 ezer fő alatti városok	63,3	63,6	69,9	3,6	2,9	5,1	21,9	21,6	20,9	11,2	11,9	4,1
Községek	86,7	89,9	93,6	1,0	0,7	0,8	8,7	6,2	4,5	3,6	3,2	1,0
Egyéni vál. ker. összesen	10,0	9,2	9,0	23,3	15,2	27,2	19,5	19,9	27,8	47,2	55,7	36,0
Egyéni listás összesen	83,9	86,7	91,0	1,3	0,9	1,3	10,3	8,1	6,3	4,5	4,3	1,4

Forrás: <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok>

2. táblázat

A helyi képviselőtestületi mandátumok megoszlása támogató szervezet és településtípus szerint, 2010–2019

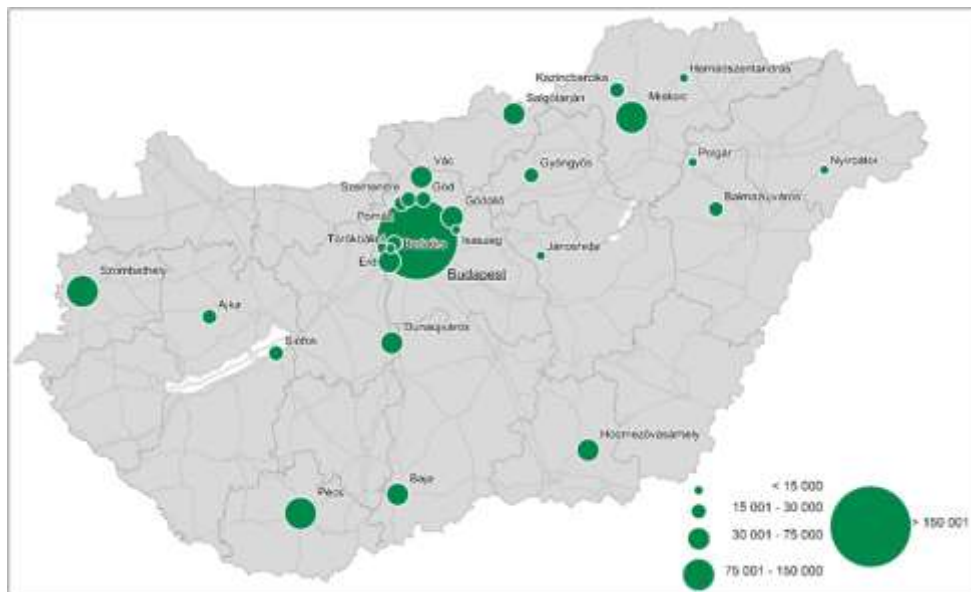
Mandátumok	Független jelöltek által megnyert mandátumok aránya, %			Civil szervezetek által megnyert mandátumok aránya, %			Kormánypártok által megnyert mandátumok aránya, %			Ellenzéki pártok által megnyert mandátumok aránya, %		
	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019	2010	2014	2019
Fővárosi kerületek	0,0	0,2	0,5	3,9	1,9	2,6	65,0	57,2	37,3	31,1	40,6	59,6
Megyei jogú városok	0,9	1,1	0,7	3,8	1,6	16,9	66,1	63,4	48,9	29,2	33,9	33,6
10 ezer fő feletti városok	4,7	4,4	3,5	17,0	17,5	30,6	57,4	52,5	51,3	20,9	25,6	14,6
10 ezer fő alatti városok	57,6	58,2	64,0	4,1	2,8	5,7	32,8	33,8	28,8	5,4	5,2	1,5
Községek	89,2	91,2	93,4	0,6	0,6	0,8	8,7	7,1	5,4	1,5	1,2	0,3
EVK összesen	3,1	3,0	2,4	12,0	11,6	22,8	60,5	55,5	48,3	24,4	29,9	26,5
Egyéni listás összesen	86,1	87,9	90,6	1,0	0,8	1,3	11,0	9,7	7,7	1,9	1,6	0,4

Forrás: <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok>

Az ellenzéki vagy független vezetésű önkormányzatok, zömmel városok helyi politikai törekvései 2019 óta konfliktusokhoz vezettek a helyi-központi viszonyrendszerben. Nyilvánvalóan, az ellenzéki főpolgármester jelölt győzelme volt/lett nagypolitikai jelentőségű. A jelenség nem új, hiszen már a korábbi ciklusban, 1998–2002 között is rendszeresek voltak a főváros és a kormány közötti konfliktusok, és akkor is jelentősége volt az ellenzéki nagyvárosok mozgolódásának. A 2019-es választások után mintegy 20 ún. szabad város (vö. 1. ábra), és egy országos, független vezetésű önkormányzati szövetség (MOSZ), elsősorban a budapesti főpolgármester aktivitásának köszönhetően mozgalmat indított, deklarációt fogadott el, arra törekedve, hogy a nagypolitika szintjére emelje az önkormányzatok érdekében való fellépést.

1. ábra

A magyar szabad városok



Forrás: Szabó Tamás, HUN-REN KRTK.

A mozgalom szorosan kapcsolódott a budapesti ellenzéki főpolgármester és a Visegrádi országok fővárosainak nemzetközi kezdeményezéséhez 2019-ben. A Pact of Free Cities mozgalomhoz már több mint harminc nemzetközi nagyváros csatlakozott, és ha nem is intenzív, de folyamatos aktivitást mutat, elsősorban a demokrácia védelme, illetve bizonyos közpolitikai célok érdekében, melyek között megjelenik az a törekvés is, hogy a nagyvárosok, önkormányzatok hozzájuthassanak uniós forrásokhoz közvetlenül is, a központi kormányzatot mintegy megkerülve. A hazai aktivitás azonban csak átmenetinek bizonyult. A 2022-es országgyűlési választások során ezekben az ellenzéki városokban már nem sikerült parlamenti mandátumot szerezni egyéni kerületekben. Ez is magyarázat lehet arra, hogy a mozgalom rendkívül sokat veszített a lendületéből, s a nyilvánosság sem érzékeli a jelenlétüket. A Publicus Intézet 2020. decemberi felmérése szerint a megkérdezetteknek csupán 37%-a hallott a szabad városok szövetségéről, pedig abban az időszakban még rendszeresen megjelentek akciókkal, nyilatkozatokkal, és akkortájt a Facebook oldaluk is működött. Különösen a fővárosi önkormányzat szervező erejének köszönhetően vannak helyi, városi kezdeményezések egy másfajta helyi politikai

modell megteremtése érdekében, például a közösségi költségvetések, közvetlenebb kommunikációs formák használata terjed, de a 2024-es helyi választásokhoz közeledve már kétséges, hogy a szabad városok politikusai képesek voltak/lesznek megfordítani a nyilvánosságot. Nehéz a 2024-es választási esélyeiket megjósolni, nem tapasztalható meggyőző összefogás és helyi támogatottság sem (Telex 2023). Pedig a következő önkormányzati választás nem csak a helyi élitek pozícióját dönti el. Az európai parlamenti választásokkal párhuzamos lebonyolítás okán a helyi kampányok kénytelen-kelletlen beemelik az európai politikai értékeket is, ami akár kedvezhet is a decentralizáció esélyeinek.

Konklúzió

Nehéz állást foglalni egyértelműen abban a tanulmány elején feltett kérdésben, hogy a várospolitika és a városfejlesztési politika között van-e összefüggés. A kérdés relevanciája ugyan nem kétséges, hiszen a városoknak kedvező, kiszámítható és tudatos városfejlesztési politika erőforrásokat jelenthet a helyi törekvések számára, és egyben a városok aktivitása hozzájárul a kormányzati célok teljesüléséhez. Közvetett evidenciák azonban arra utalnak, hogy nincs tartós és segítő együttműködés, szinergikus összefüggés a városfejlesztési politika és a városok kormányzása, politikája között, sőt sok város kifejezetten ellenszélben „fejleszt”. Ennek alapvető oka egyrészt a tudatos és hosszú-távú kormányzati várospolitika, másrészt a kormányzati és önkormányzati szféra közötti együttműködés hiánya, konfliktusa. Van olyan önkormányzati városszövetség, amelyik jó kapcsolatokat ápol a jelenlegi kormánnyal, de ez nem változtat azon a képen, hogy az önkormányzati érdekszövetségek szintjén nincs intézményesített és politikai ciklusoktól független tartós érdekegyeztetés (Zongor 2016). Ez jellemzi az uniós tervezési folyamatot is, az önkormányzatokat nem vonták be érdemben a partnerségi megállapodás előkészítésébe (Brucker, Finta 2023). Hozzá kell tenni, hogy a hazai empirikus kutatások rámutatnak arra is, hogy az alkalmazott, illetve jogszabályban előírt tervezési eljárásrend nem biztosít valódi részvételi lehetőséget a helyi szereplők számára sem (Bajmóczy et al. 2016). A partnerségi kultúra hiányzik fent is, lent is.

Köszönetnyilvánítás

A 146411 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a K-23 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Bajmóczy Z., Gébert, J., Elekes Z., Pálmi-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 2., 45–62. doi:10.17649/TET.30.2.2753
- Balázs I. (2021): A helyi önkormányzatiság változásai napjainkban az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon. Viginti Quinque Anni In Ministerio Universitatis Et Iurisprudentiae in. Margittay-Mészáros Árpád (szerk.) Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére. Debreceni Egyetem, Debrecen, 178–200.
- Baldersheim, H, Rose, L.E and Sandberg, S (2019): Local and Regional Government in the Nordic Countries, in Oddebjørn Knutsen (ed.), *The Nordic Models in Political Science. Challenged, but still Viable?* Bergen: Fagbokforlaget, 2nd ed.
- Bódi F, Böhm A. (2000): Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Agroiinform Kiadóház. Budapest.
- Bódi M. (2021): A jelenlét nélküli jelen(lét) – a hazai pártszervezetek fejlettségének különbségei, *Földrajzi Közlemények*, 3., 233–248.
- Böhm A. (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Agroiinform Kiadóház, Budapest.
- Brenner J. (2021): A Területi Agenda 2030 és az Új Lipcsei Karta – az európai terület és településfejlesztési politika új dokumentumairól. *Tér és Társadalom*, 1., 158–166. <https://doi.org/10.17649/TET.35.1.3346>
- Dobos G. (2020): Dekoncentrált válságkezelés? A kormány és az önkormányzatok viszonya a járványhelyzetben. In. Kőrösnéyi A. Szabó, B. Böcskei (eds.) *Vírusba oltott politika. Világjárvány és politikatudomány*. Working Paper Series, 33., 6–28.
- Brachinger T. (2008): A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 1., 93–109.
- Csizmadia Z., Páthy Á. (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése, *Tér és Társadalom*, 2., 63–91.
- Durose, C.; Lowndes, V. (2021): Why are designs for urban governance so often incomplete? A conceptual framework for explaining and harnessing institutional incompleteness. *Environment and Planning C. Politics and space*, 8., 1773–1790. <https://doi.org/10.1177/2399654421990673>
- Egner, B.; Heinelt, H., Lysek, J.; Silva, P., Teles, F. (eds) (2022): *Perspectives on Local Governance Across Europe. Insights on Local State-Society Relations*. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-15000-5> Palgrave-Macmillan.
- European Commission (2019): *Urban Agenda for the EU. Multi-level governance in action. State of play of the Urban Agenda of the EU* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf
- Faragó L. (2019): A Modern Városok Program, mint fejlesztéspolitikai rezsim helye a magyar területfejlesztési politikában. *Tér-Gazdaság-Ember*, 2–3., 181–203.
- Fekete D. (2019): A Modern városok program jelentősége a haza városfejlődésben. *Tér és Társadalom*, 1., 27–43. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3066>
- Finta I., Hoffman I., Pálné Kovács I., Péteri G. (2021): A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *Pólusok*, 2. <https://doi.org/10.15170/PSK.2021.02.02.01>
- Finta I. (2022): Az Európai Unió átfogó fejlesztéspolitikai alapelveinek fejlődési trendjei és azok érvényesülése Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 2., 1–19.
- Gherghina, S.; Volintiru, C (2023): Budgetary Clientelism and Decentralization in Hungary and Romania. *Journal of Developing Societies*, 1–23. DOI: 10.1177/0169796X221148509
- Gyergyák F. (2023): A TÖOSZ 2023. évi küldöttgyűlése. *Önkormányzat*, 2. negyedév 4–12.

- Hajnal, Gy.; Rosta, M. (2014): The illiberal state on the local level. The doctrinal foundations of sub-national governance reform in Hungary 2010–2014. Working Papers in Political Science. 1. MTA Politikatudományi Intézet, Budapest. DOI:10.13140/RG.2.1.1316.5605
- Heinelt, H.; Hlepas, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P. (2018): Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors. In: Heinelt, H.; Magnier, M.; Cabria, H. Reynaert (ed): Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor, eds. H. Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Horeczki, R.; Egyed, I. (2021): Small town development in peripheral areas. *Deturope*, 2., 52–65.
- Judd, D. (2000): Strong Leadership. *Urban Studies*, 5–6., 951–963.
- Horváth M. T, Kiss J. (szerk.) (1996): Aréna és otthon. Politika Tanulmányok Intézete, Budapest.
- Kákai L. (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég, Budapest.
- Kaufman, D.; Sidney, M. (2019): Towards an urban policy analysis. Incorporating Participation, Multilevel Governance and „Seeing like a City”. PS: Political Science & Politics , Volume 53, Issue 1, January 2020. 1–5. doi: <https://doi.org/10.1017/S1049096519001380>
- Kearns, A.; Paddison, R. (2000): New Challenges for Urban Governance: Introduction to the Review Issue. *Urban Studies*, 5–6., 845–851.
- Kovács, B (2021): Helyi politika és populizmus. A Bibó István Szakkollégium kutatócsoportjának tanulmányai. In: Mándi T., Darabos Á. (szerk.): Populizmus változatok. Bibó István Szakkollégium Budapest Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Swianiewicz, P.; Steyvers, K.; Navarro, C. (2019): Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Lengyel I. (2021): *Regionális és városgazdaságtan*. Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged.
- Lipsky, M. (1980/2010): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: NY: Russell Sage Foundation (30th anniversary expanded edition)
- Lux G. (szerk.)(2020): Ipari közép vállalatok és regionális fejlődés. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Medve-Balint, G.; Bohle, D. (2016): Local government debt and EU funds in the Eastern member states: The cases of Hungary and Poland (MAXCAP Working Paper Series), 33., 6–28.
- Medve-Bálint, G. (2018): The Cohesion Policy on the EU’s Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development*, 2., 218–238.
- OECD (2019): Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-Level Governance Studies. OECD Publications, Paris.
- Pierre, J (1999): Urban governance models. The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 3., 372–396. doi: 10.1177/107808799221839
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A (1973): Implementation. Berkely: University of California Press.
- Publicus Intézet (2020): (https://nepszava.hu/3098788_a-fideszes-szavazok-is-biznak-az-onkormanyzatokban)
- Raco, M. (2018): Critical urban cosmopolitanism and governance of urban diversity in European cities=European urban and regional studies. 1., 8–24.
- Lucyna, R. (2021): The position of mayor within a local authority relations in Hungary and Poland in a comparative perspective. <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2021/07/ssp-2021-01-05.pdf> DOI 10.14746/ssp.2021.1.5
- Rechnitzer J. (2019): Nagyvárosok a magyar területi politikában és területfejlesztésben a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 1., 3–26. <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3069>
- Pálné Kovács I., Finta I., Brucker B. (2023): Hatalom tér nélkül, tér hatalom nélkül. *Tér és Társadalom*, 3., 119–147.
- Rodríguez-Pose, A.; Mustra, V. (2022): The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of the space. *Environment and Planning A.: Economy and Space*, 8., 1604–1623.

- Shakel, A. (ed.) (2017): Regional and National Elections in Eastern Europe. Comparative Territorial Politics. Territoriality of the Vote in Ten Countries. Palgrave Macmillan. DOI 10.1057/978-1-137-51787-6
- Somlyódy Péter E. (szerk.) (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Somlyódy Péter E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás szervezésétől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest.
- Soós G. (2004): *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban*. Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, <http://ekint.org/tanulmanyok/hdmjv/index.html>
- Stone, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15., 1–28.
- Stone, C. (2015): “Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order.” *Urban Affairs Review*, 1., 101–137.
- Szegvári P. (2022): A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges fejlesztési irányai. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 1., 66–77. DOI: 10.32575/ppb.2022.1.4
- Szirmai V. (szerk.) (2020): *Középvárosi társadalmak. Egy új, innovatív városfejlesztési modell megalapozása*. Soproni Egyetem Kiadó, Sopron.
- Taylor, Z. (2016): *Good Governance at Local Level. Meaning and Measurement*. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. 26. University of Toronto.
- UN Habitat (2017): *New Urban Agenda*. UN. Habitat III Secretariat ISBN: 978-92-1-132731-1
- Tatham, M.; Bauer, M. W. (2020): Hungary for power? Regional elites and the architecture of government. *Governance*, 3., 621–642. DOI: 10.1111/gove.12542 1-22
- Telex (2023): <https://telex.hu/direkt36/2023/09/18/igy-nez-ki-belulrol-az-ellenzek-vergodese>
- UN Habitat (2004): *Urban governance index. Conceptual foundation and field test report*. Global Campaign on Urban Governance. Global Urban Observatory.
- Vasvári, T. (2020): Beneficiaries and cost bearers: Evidence on political clientelism. *Local Government Studies*, 1., 150–177. DOI: 10.1080/03003930.2020.1768852
- Szabad Városok Szövetsége. <https://budapest.hu/Lapok/2020/szabad-varosok-szovetsege.aspx>
- Wanström, J.; Persson, B. (2023): Local governments on an equal footing? Policy coordination between Swedish regions and municipalities in regional development policy. *Regional & Federal Studies*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2232306>
- Zongor G. (2016): Az önkormányzati szövetségek szerepe a területi érdekérvényesítésben. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus. Budapest. 113–127.

Kaiser, T. (2024): A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek. CITY.HU Város-tudományi Szemle. 4(1), 27–47.

A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek

Kaiser Tamás¹

Absztrakt

A tér „újraszabására” irányuló törekvések elválaszthatatlanok a területi fejlettségi különbségek világméretű növekedésének komplex és egyre súlyosabb következményekkel járó problematikájától, ami szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák, paradigmák és megoldások felülvizsgálatát és újragondolását. A tanulmány azzal érvel, hogy amennyiben egy komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások új, vagy „újracsomagolt” narratívákat hívnak elő. Ezt az előfeltevést az Egyesült Királyság esetén keresztül vizsgáljuk, a területi egyenlőtlenségek megoldása érdekében létrejött narratívák alakulásának és hatásainak tükrében.

Kulcsszavak: újraszabás, területi egyenlőtlenség, narratíva, szintlépés, devolúció

Abstract

Efforts to 'rescaling' space are inseparable from the complex and increasingly serious consequences of the global widening of territorial disparities, which require a review and rethinking of dominant spatial policy narratives, paradigms and solutions. The paper argues that if the underlying narrative applied to a complex problem is incorrect, the interpretation of the problem may also be distorted, so the resulting solutions, which are often ineffective, come up with new or 'repackaged' narratives. This premise is explored through the case of the UK in the light of the development and impacts of narratives created to address territorial inequalities.

Keywords: rescaling, territorial inequality, narrative, levelling up, devolution

¹ tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, kaiser.tamas@uni-nke.hu

Bevezetés

Az 1980-as évektől folyamatosan növekvő érdeklődés figyelhető meg a kormányzás, közigazgatás, közszolgáltatás-ellátás és fejlesztéspolitika szempontjából optimálisnak mondható tércategóriák, méretek és léptékek kialakítása, illetve a gyakran változó szempontok alapján történő átrendezése, divatos kifejezéssel élve, „újraszabása” (rescaling) iránt (Deleany, Leitner 1997; Brenner 1999; MacKinnon 2010). Kiváltó okai és mozgatóerői között a külső, strukturális tényezők, mint a globalizáció és a válságok által előidézett sokkhatások és újjáépítési kényszerek mellett megtalálhatók versenyképességi és mérrethatékonysági szempontok, a befektetés ösztönzés, vagy éppen a területi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében kezdeményezett állami beavatkozások, ágazati politikák térségi hatásai. A térszerkezet átalakításában a funkcionális, közszolgáltatás-ellátási és gazdaságfejlesztési célok mellett fontos szerepet töltenek be a megfelelőnek gondolt területi kormányzási és igazgatási lépték kialakítására vagy megváltoztatására irányuló, „felülről” kezdeményezett centralizációs vagy decentralizációs kormányzati politikák („politics of rescaling”), valamint a helyi és területi identitások „alulról” induló önszerveződése, autonómia-törekvései. A hagyományos térbeli struktúrák helyett vagy mellett belépő új térbeli konfigurációk (funkcionális terek, korridorok, övezetek, zónák) közül az ezredfordulót követően egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a makro- és város-régiók (Harrison 2014; Hodson, McMeekin, Froud, Moran 2020; Davoudi, Brooks 2021).

A tér „újraszabására” irányuló törekvések elválaszthatatlanok a területi fejlettségi különbségek világméretű növekedésének komplex és egyre súlyosabb következményekkel járó problematikájától. Az egyenlőtlenség mértéke az 1990-es években jelentősen csökkent az előző évtizedhez képest, ám az ezredfordulót követően, különösen a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, majd a 2020-tól állandósuló „polikrizisek” következtében ugrásszerű növekedésnek indult. A turbulens változások egyik lényeges következménye, a fejlettségi tényezők összetett, színes kavalkádja jött létre az államok és régiók között, a régiókon belül, a mag- és periférikus területek, valamint a prosperáló és a kevésbé sikeres nagyvárosi régiók között (Dijkstra, Garcilazo, McCann 2015; Rodríguez-Pose 2018).

A narratívák magyarázatokat és megoldási lehetőségeket kínáló szerepük révén fontos szerepet töltenek be a politikában, a társadalom mindennapi életében, valamint a kormányzás és az üzleti élet különböző dimenzióiban (Shiller 2019; Collier, Tuckett 2021). Az átfogó, komplex problémák kezelésének globális, vagy éppen nemzetállami keretekben történő módjainak és eszközeinek ma még inkább csak a körvonalai látszanak, de a különböző narratívák és a hozzájuk kapcsolódó paradigmák versengése a politika

világában és a különféle társadalmi alrendszerekben érezhetően felerősödött, ami megteremti az alapját az új, innovatív megoldásokról való gondolkodásnak, vagy éppen a korábbi tudásformák és cselekvési irányok újragondolásának.

Egy-egy jelenség körül – akár különböző kontextusokba helyezve – azonban több, egymással versengő, egymás között átváltásokat (trade-off) kiváltó narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a kormányok és az érintett közösségek számára (McCann, Ortega-Argiles 2021).

E jelenséget a területi fejlettségi különbségek komplex problémáján és narratíváin keresztül vizsgáljuk, amelyek értelmezési kereteit az Egyesült Királyságban, azon belül is különösen Angliában az elmúlt másfél évtized során lezajlott folyamatok és változások elemzésére szűkítjük. Az Egyesült Királyságban kialakult területi fejlettségi különbségek mértéke a fejlett országok között az egyik legmagasabb, amelynek okai alapvetően a Királyság specifikus földrajzi adottságaira, a modern globalizáció aszimmetrikus hatásaira, valamint a centralizált kormányzati rendszer működésére vezethetők vissza. A tanulmány azt vizsgálja, hogy miként formálja a különböző paradigmák és narratívák környezete és versengése az Egyesült Királyság, és benne Anglia területpolitikájának változatos szempontok alapján történő „újraszabását”, különös tekintettel a városok szerepének árnyaltabb megközelítésére.

Előfeltevésünk szerint a megfelelő narratíva megtalálása hozzásegít, az adott probléma megoldását célzó értelmezési kereteinek és kormányzati módok kialakításához. Ha azonban a komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások a probléma megoldása helyett új, vagy „újra csomagolt” narratívákat hívnak elő.

A tanulmányban először röviden bemutatjuk a releváns területpolitikai paradigmák elméleti hátterét, majd az Egyesült Királyság esetén keresztül vizsgáljuk a területi egyenlőtlenségek megoldása érdekében létrejött narratívák alakulását, különös tekintettel az agglomerációs hatások, a 2019 óta középpontba emelt „szintlépés”, valamint az „angol devolúció” által kiváltott hatásokra. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a területpolitikai narratívák alkalmazásával és az „újraszabott” térben a helyüket kereső városok perspektíváival kapcsolatban.

A területi egyenlőtlenség és ellenszerei: változó paradigmák és narratívák

A második világháborút követő évtizedekben az 1980-as évek elejéig tartó csökkenő folyamat az elmúlt több, mint négy évtized során megfordult, és – habár országonként eltérő időben, mértékben és térszerkezeti megoszlásban – egyre mélyülő szakadék mutatkozik a fejlődésben élen járó, sikeres, valamint a leszakadó térségek között. Utóbbiakat a nemzetközi szakirodalom és a politikai közbeszéd a gazdasági és politikai elitek által „magukra hagyott” (*left behind*) térségeknek nevezi, ami az elmaradott vagy hátrányos helyzetű térségek és közösségek gyűjtőfogalmává vált, megteremtve az „elégedetlenség földrajzának” (*geography of discontent*) narratíváját. Ez az életérzés egyúttal egy sajátos választói magatartáshoz vezet, amely a csalódottság és kilátástalanság miatt érzett „bosszúvágyat” a szavazófülke magányában a „mainstream” pártokkal és elitekkel szembeni, protest-szavazatok formájában fejezi ki. A probléma kiváltó okaival és hatásaival foglalkozó, rendkívül gazdag szakirodalom egyik legfontosabb narratívája szerint a növekvő egyenlőtlenség, azon belül is a már hosszabb ideje negatív spirálba került, az érintett kormányzatok és a gazdasági szereplők által magukra hagyott térségek és a belső perifériák problematikája, jelentős mértékben akadályozza a gazdasági növekedést, továbbá gyengíti a társadalmi kohéziót és a politikai stabilitást (Piketty 2014; Immarino, Rodríguez-Pose, Storper 2018; Rodríguez-Pose 2018; McCann 2020). A negyedik ipari forradalom összetett hatásrendszerével párhuzamosan kibontakozó polikrizis (pandémia, orosz-ukrán háború, helyi konfliktusok) hatásai következtében a területi egyenlőtlenségek további új, komplex formái jelentek meg, ami időszerűvé és egyben szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák felülvizsgálatát és újragondolását.

A hagyományosnak mondható fejlesztési paradigmák és stratégiák alapvetően a hatékonyság vagy a méltányosság elve mentén differenciálódnak és jelenítenek meg kényszerű átváltásokon alapuló döntési pontokat. A regionális fejlesztéspolitikát egészen az ezredforduló utáni első évtized végéig két klasszikus, ám „területileg vak” (*spatially blind*) narratíva uralta.

Az egyik az egységes modellekben gondolkodó („*one size fits all*”), alapvetően redisztribúciós költségvetési transzferekre, segélyekre, valamint állami nagyberuházásokra alapozott területi kompenzációkra, míg a másik az agglomerációs hatásokra, a városokba koncentrálódó intézményi sűrűsége, a fejlett technológia és tudás diffúziójára, valamint a tőke és a munka mobilitására helyezi a hangsúlyt. Ehhez kapcsolódnak az egyéni képességek fejlesztését szolgáló közpolitikák („*people-based policies*”), amelyek legfontosabb eszközeit a központilag irányított szociális és munkahelyteremtő támogatások, az oktatás és a mobilitási esélyek növelése, az ehhez szükséges tudás és

képességek fejlesztése jelentik (Bentley, Pugalis 2014; Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2007). E megközelítések abból indul ki, hogy a felzárkózó, vagy már eleve fejlettebb térségek pozitív hatásai „leszivárognak” (*trickle down*) az elmaradott régiókba.

A városi agglomerációkra, mint növekedési pólusokra alapozott narratívát („*city growth narrative*”) azonban számos kritika érte mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a nemzetközi fejlesztő szervezetek oldaláról (World Development Report 2009). A felmérések és értékelések alapján kirajzolódó trendek ugyanis azt mutatták, hogy a fejlett térségekben előállított javak, szolgáltatások és tudástartalmak „leszivárgása” önmagában nem oldja meg az elmaradott térségek problémáját, mivel a fejlett agglomerációk és növekedési pólusok felől érkező „szívó hatás” mindig erősebbnek bizonyult a tudásjavak elterjesztését ösztönző törekvéseknél. Az egyének mobilizációs képességeit sem lehet kizárólag célzott fejlesztési programokra alapozni, mivel azok fenntarthatóságát a külső feltételek jelentős mértékben meghatározzák.

A fentiekben jelzett szűk keresztmetszetekre reagáló terület-alapú narratíva („*place-based approach*”) alaptézise, hogy habár az egyenlőtlenség mérséklése, a társadalmi felzárkóztatás jelentősége vitathatatlan, az ennek érdekében működő közpolitikák területi beágyazottsága és kontextusa az egyének és közösségek esélyeit és lehetőségeit is meghatározza. Ennek következtében e narratíva elveti a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket, helyette a speciális, helyi adottságokhoz, a területi és társadalmi tőkék kiaknázási lehetőségeihez igazított, „testre szabott” fejlesztési megoldásokat szorgalmazza többek között a befektetés ösztönzés, a munkahelyteremtés, valamint az innovatív közszolgáltatások kiépítése során (Barca 2009; OECD 2009).

A tények azonban azt bizonyítják, hogy a támogatott térségekből is folytatódik a munkaerő elvándorlása, ugyanakkor viszonylag csekély a magas hozzáadott értéket képviselő iparágak és befektetések beáramlása, és gyakran még a fejlesztések érdemi hatása is megkérdőjeleződik az ún. „fehér elefánt”-jelenség (kihasználatlan autópályák, gyorsvasutak, üres repülőterek) láttán. Ebben a kontextusban a tisztán terület-alapú fejlesztések nem tudnak lépést tartani a piaci folyamatokkal, szerepük a gazdaságfejlesztés helyett gyakran inkább a szociális problémák kezelésében érvényesül.

Ebből a csapdából próbál kiutat találni a terület-érzékeny (*place-sensitive*) megközelítés, amelynek lényege, hogy a fejlesztéspolitikai intézkedések a közös problémák, adottságok és lehetőségek alapján „klubokat” vagy csoportokat alkotó helyi és területi célcsoportok sajátosságaihoz „érzékenyítve”, differenciáltan kerülnek kialakításra. A „klubtagságok” azonosítása alkalmas arra, hogy megalapozza a fejlődés egyenlőtlen mintáinak, a fejlesztések fenntarthatóságának, valamint a felzárkóztatás cél- és eszközrendszerének, perspektíváinak leírását. A fejlesztéspolitika stratégiai kereteinek kiala-

kítása és működtetése „felülről”, a központi kormányzat irányításával történik, ugyanakkor a helyi és területi szintek is rendelkeznek bizonyos fokú autonómiával a tervezés és megvalósítás terén.

A valódi problémát azonban valamennyi felsorolt narratíva esetében a növekedés és versenyképesség erősítésének, valamint a területi különbségek mérséklésének összeegyeztethetősége jelenti, amelynek megvalósíthatóságát a gyakorlatban – a területi egyenlőtlenség komplex problémájának megfelelően – a narratívák versengése, valamint ezzel összefüggésben a releváns politikai erők és érdekcsoportok erőviszonyai és a trade-off- hatások keretei között született döntései határozzák meg.

A területpolitikai narratívák versengése az Egyesült Királyságban: központban a városokra alapozott növekedés

A területpolitikai egyenlőtlenségek problémájának „modell-országa” az Egyesült Királyság, ahol a történeti fejlődés eredményeként – de főleg a 19. század közepétől – kialakuló területi egyenlőtlenségek az 1970-es évek óta egyre inkább mélyültek az Észak-Dél törésvonal mentén.

1. táblázat

Az országos átlaghoz viszonyított regionális fejlettségi különbségek alakulása

GDP/fő UK=100%	1951	1971	1991	2001	2011	2018
London	138,6	153,3	165,4	169,6	172,9	177,4
Dél-Kelet	84,8	105,2	107,1	113,8	110,7	106,6
Kelet-Anglia	89,0	103,8	97,4	97,2	90,2	93,2
Dél-Nyugat	89,3	90,9	92,0	91,9	90,2	87,4
Kelet-Közép-Anglia	95,8	80,7	84,7	85,1	82,3	79,6
Nyugat-Közép-Anglia	104,4	96,4	90,0	86,7	81,8	84,1
Yorkshire-Humberside	97,5	80,7	84,7	82,9	81,6	79,2
Észak-Nyugat	104,0	93,9	85,0	87,2	87,4	88,2
Észak-Kelet	88,6	75,3	75,8	72,9	71,7	72,1
Wales	84,9	78,5	75,3	73,3	73,7	72,8
Skócia	89,3	92,2	96,1	90,3	94,2	91,7
Észak-Írország	-	80,1	77,8	82,3	77,0	78,7

Forrás: Martin et al. (2021: 33) alapján saját szerkesztés.

Mértékadó számítások szerint a régiók és városok közötti területi fejlettségben megmutatkozó különbségek mértéke nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas, 34-ből a 28-ik a fejlett OECD-országok között, ráadásul a különbségek az elmúlt harmincöt évben folyamatosan emelkedtek (Davenport, Zarenko 2020; McCann, 2020). Más szóval a Királyság egyes régióinak néhány része nemzetközi mércével mérve is kimagaslóan magas termelékenységet és fejlődést mutat, míg az ország számos más térsége ettől jelentős mértékben elmarad. Mindez a társadalmi mobilitás, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az életminőség és az életkilátások mutatóiban is visszatükröződik (McCann, Ortega-Argiles 2021). Az elmaradott térségek ráadásul sokkal jobban ki vannak téve az előre nem látott gazdasági sokkhatásoknak, ami lényegében „bebetonozza” a területi egyenlőtlenségeket. A termelékenységi, jövedelmi és jóléti különbségek már a 2007–2008-as válság előtt is komoly problémát jelentettek, de azóta még tovább nyílt az olló a magtérsegnak számító London és vonzáskörzete (Dél-Kelet, Kelet, Dél-Nyugat), Skócia egyes térségei, Észak- és Közép-Anglia, valamint Wales és Észak-Írország között (Martin et al. 2021; Office for National Statistics 2020)². Ezt az is mutatja, hogy az átlagos ingatlanvagyon értéke 2006 és 2018 között közel 180%-kal emelkedett Londonban és 50%-kal a délkeleti-angliai térségekben, míg a növekedés mértéke Észak- és Közép Angliában kevesebb, mint 21%. Összességében London produktivitása az Egyesült Királyság átlagához viszonyítva jelenleg 170% (Kenny, McCann, Ortega-Argilés, Westwood 2023: 99).

Ezzel párhuzamosan az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségek is gondot jelentenek. Az ország legmagasabb szegénységi rátája éppen Londonban található, ráadásul a főváros gazdasága meglehetősen sebezhetőnek bizonyult a COVID 19 első hullámaival szemben (Norman, Carfe 2021). Elmaradott térségek a „gazdag” Délkelet-Angliában is előfordulnak, ami a térségi fejlettségi mutatók és szempontok sokféleségét jelzi a Királyságban (Trust for London 2020). A koronavírus okozta válság azt is egyértelművé tette, hogy a gyengébb gazdasági mutatókkal rendelkező régiók jóval kevesebb rugalmassággal tudnak reagálni a gazdasági sokkhatásokra (Sensier, Devine, Uyarra 2020).

Az elmúlt bő évtized első területpolitikai narratíváját a 2010-es választások után hatalomra került konzervatív-liberális koalíció hirdette meg. Kiindulópontként szakított a munkáspárti kormányok népszerűtlenné vált regionális megközelítésével, amelyet a lokális közösségi terek és közösségek („*new localism*”) narratívája váltott fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettjévé nem a helyi önkormányzatok, hanem a változatos konfigurációkban működő, egymástól eltérő és térbeli lehatárolással bíró funkcionális gazdaságfejlesztési térségek (helyi vállalkozási partnerségek) és a város-regiók váltak.

² Az arányokat jól mutatja, hogy a legmagasabb termelékenységi mutatókkal rendelkező London és a legalacsonyabb értékeket képviselő Észak-Írország között mintegy 60%-os különbség mutatkozik.

Mindez a gyakorlatban a városokra alapozott növekedés („*city-growth*”) narratívájának a korrekcióját jelentette. Az 1980-as évektől kezdve vált meghatározóvá az a széles körben támogatott elképzelés, amely szerint a hanyatlás évtizedei után elérkezett az idő, hogy London a világgazdaság egyik meghatározó központjává és egyúttal a Királyság gazdasági fejlődésének „motorjává” váljon, amelynek hatása „leszivárog” az ország valamennyi térségébe (McCann and Yuan 2022: 82).³ A gyakorlat azonban nem igazolta vissza azt az előfeltevést, amely szerint London „motor” szerepe a gazdaság dinamizálása mellett a területi különbségek kiegyenlítését is maga után vonja. A várakozásokkal ellentétben a régiók közötti munkaerő-mobilitás mértéke az 1970-es évekhez képest alig növekedett, és a fiatal diplomások fővárosba áramlásának éves mértéke sem haladja meg a főváros munkaerő-szükségletének 1%-át. Még sokatmondóbb adat, hogy a Londonban munkát vállaló diplomások aránya az összes diplomás, lakóhelyétől távolabb dolgozó munkavállalók között kevesebb, mint 10%. Figyelemre méltó, hogy miközben a régiók közötti diplomás munkaerő áramlás mértéke négy évtized alatt alig változott, a diplomások száma pedig ötszörösére emelkedett, addig a külföldi közvetlen befektetések mintázata szerint a tudásintenzív, magas hozzáadott értéket képviselő beruházások döntően Londonban és annak vonzáskörzetében valósultak meg (McCann 2023: 4). Mindez azt mutatja, hogy az agglomerációs gazdaság piaci versenyre, tényező-mobilitásra és diffúzióra alapozott, „területileg vak” fejlesztéspolitikai paradigmája nem tudott érdemben hozzájárulni a területi különbségek mérsékléséhez.

A 2007–2008-as válságot követő időszakban azonban London „motor” szerepének narratívája foszladozni kezdett, ezzel párhuzamosan pedig erős kétségek merültek fel a „leszivárgásra” alapozott gazdaságpolitikával, ezen belül a városokra alapozott növekedés narratívájával szemben, cáfolva azt a széles körben osztott narratívát, miszerint „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének”.

A korrekció a kiegyensúlyozás („*rebalancing*”) narratívájában öltött testet a konzervatív-liberális koalíciós kormányzás első szakaszában. Ez átfogó értelemben a válságot követő konszolidáció kormányzati programját jelölte, valójában azonban a közszférát érintő költségvetési megszorításokat kívánta eltakarni, amelynek legnagyobb kárvallottjai ismét az elmaradott térségek lettek (McCann 2021). A válságból való kilábalás sikerességét fémjelző fejlesztés és felzárkózás narratívájaként a 2015-től immár egyedül kormányzó konzervatívok meghirdették az észak-angliai térség átfogó infrastruktúra-fejlesztésére épülő Északi Erőközpont (Northern Powerhouse) programját,

³ Valójában a terület- és városfejlesztésre fordított állami kiadások még az 1970-es évek közepén, a redistribúció elvén működő fejlesztéspolitika virágkorában sem haladták meg a GDP 0,4%-át, ami egy évtizeddel később „beállt” 0,2%-ra, 2023-ban pedig 0,1 és 0,2% között mozog. Csupán az összehasonlítás végett érdemes megjegyezni, hogy a Királysághoz képest Németország évente mintegy ötször annyi költségvetési forrást különít el a területi felzárkóztatásra és gazdaságfejlesztésre.

továbbá elindult a kormány és a városi önkormányzatok között külön-külön megkötött megállapodások (*deals*) sorozata, amelyek – jóllehet a mai napig nem fedik le az ország egész területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak át az érintett önkormányzatokra (Kaiser 2017).

Az ily módon célzott térségi fejlesztésekkel kiegészült „kiegyensúlyozás” narratívája fokozatosan összekapcsolódott a térségi szerkezetátalakítás („*restructuring*”) szükségességének felismerésével, ami 2017-re elvezetett a térségi egyenlőtlenségek mérséklésének régi-új értelmezési keretéhez. Más szóval nyolc, megszorításokat és fejlesztéseket váltogató évet követően a „kiegyensúlyozás” narratívája visszatért gyökereihez, a területi egyenlőtlenségek komplex problémájához.

Mindeközben a Brexithez vezető népszavazási kampány során a „vegyük vissza az irányítást” („*take back control*”) és az élősködő „nagyvárosi elitek” narratívája hatékonyan kapcsolta össze a térségi egyenlőtlenségek strukturális problémáit és a „magukra hagyott” térségek, kis- és középvárosok elégedetlenségét az unióból való kilépés előnyeivel. Mindez egyben egy új, máig ható, ismét csak a trade-off hatások logikájára épülő narratívát eredményezett, amelynek értelmében a globális, kozmopolita nagyvárosok fejlődése a hagyományos értékeket képviselő, de a nagyvárosi és politikai elit által magukra hagyott kis- és középvárosok rovására valósulhatott meg („*cities versus towns*”). Ez a magyarázata annak, hogy a Brexit-népszavazás idején a bűnbakként kezelt „nagyvárosi elit” narratívája ugyan elhalkult, de látens módon azóta is tovább él a „magukra hagyott” kis- és középvárosok és vidéki térségek támogatásának előtérbe helyezésével (Kaiser 2023: 11).

Az EU-ból való tényleges kilépéshez vezető út elhúzódó vitái közepette valódi politikai innovációt jelentett Boris Johnson kormányának „csodafegyvere”, a „szintlépés” (*levelling up*) narratívája, ami ebben az értelemben minden térség és minden polgár számára érzékelhető, általános érvényű felívelést jelent (HM Government 2022). A „szintlépés” ezért válhatott tisztán fejlesztéspolitikai célkitűzésből többrétegű, a területi egyenlőtlenségre, az ellenőrizetlen bevándorlásra és az egészségügyi rendszer problémáira adott válaszokat egységbe foglaló narratívává. A programelemek széles horizontja ennek megfelelően az ismert területpolitikai narratívák ötvözésétől a Brexit utáni időszak önállósodási törekvéseinek megvalósításán át egy váratlanul megjelenő –hagyományosan a Munkáspárt irányába elkötelezett, de a 2019-es parlamenti választások során jelentős mértékben a konzervatívokhoz pártoló –, jellemzően az észak-és közép angliai, egykor virágzó, de már hosszabb ideje „magukra hagyott” térségeiben élő szavazóréteg elvárásainak való megfelelésig terjedt.

Narratívák és paradigmák a gyakorlatban: mit hoztak a tér „újraszabásának” mintázatai?

Az elmúlt négy évtized során, különösen az 1980-as évek második felétől kezdődően egyre jobban szétnyílt a fejlettségi olló a centrum és a periféria között, mind az egy főre jutó GDP, mind pedig a termelékenyég mutatói alapján, ami jelentős mértékben felgyorsult az 1990-es évek elejétől (1. táblázat). London és a környező régiók (délkelet, kelet és délnyugat), valamint bizonyos mértékig Skócia dinamikus fejlődésével párhuzamosan Közép- és Észak-Anglia, Wales és Észak-Írország – bár produktivitásuk mértéke folyamatosan emelkedett – összességében kezdett lemaradni a centrum-térséghez képest. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság következtében azonban a kevésbé fejlett régiók egy főre jutó GDP-je és termelékenysége jelentős, habár különböző mértékben visszaesett. Míg London és környéke viszonylag gyorsan kiheverte a válság hatásait, a periférikus régiók – Észak-Kelet, Yorkshire & Humber, Kelet-Közép-Anglia, Wales és Észak-Írország – produktivitása csupán a 2020-as évek elejére tudta elérni a válság előtti fejlettségi szintet (McCann, Yuan 2022: 81). Mindez azt eredményezte, hogy a területi egyenlőtlenségek a 2008-as válság után tovább nőttek, de ennek következményeként a Királyság növekedése is lelassult, amely így együttesen az egyik legrosszabb gazdasági forgatókönyv.

A városokra és az agglomerációs hatásokra alapozott megközelítések görbe tükrre

A területi fejlettségi különbségek azonban korántsem szűkíthetők le „szegény Észak” és „gazdag Dél” dichotómiára. A Királyság térszerkezete meglehetősen mozaikos képet rajzol a gazdasági fejlettség és a produktivitás mutatói alapján. Ahogy Londontól délre is vannak szegényebb, úgy Közép- és Észak-Angliában is találhatóak átlagon felüli fejlettséget mutató térségek. Ennek megfelelően a területi egyenlőtlenség régiók között, régiókon belüli térségek, illetve városok között értelmezhető. Azokban az országokban, ahol a térségek közötti fejlettségi különbség mértéke csekély, a területi különbségek helyi szinten, az adott régió belül jelentkeznek, míg ott, ahol a térségek közötti különbségek nagyok, ott ez nagymértékben a térségen belüli különbségek következménye. A Királyság területi produktivitasban mutatkozó eltérések mintegy 60%-a a régiók közötti, 40%-a pedig az adott régió belüli különbségekre vezethető vissza (Arbabi et al. 2019; Zymek, Jones 2020).

Az elmúlt négy évtized során megvalósult kormányzati politikák megvalósítása során töretlenül bizonyult az agglomerációs gazdaságtanra, különösen a London „motor” szerepére épülő „városokra alapozott növekedés” narratívája, amelynek dominanciáját az időről időre megjelenő alternatívák („kiegyensúlyozás”, „lokalizáció”, „szerkezeti átalakítás”) sem tudták megingatni. Ez érthető abból a szempontból, hogy a Királyságban az urbanizáció mértéke világméretű összehasonlításban is rendkívül magas, így a városok teljesítménye nagymértékben meghatározza egy adott térség fejlődését (McCann 2016).

Ugyanakkor az agglomerációs gazdaságtan azon alaptézise, mely szerint a tőke, a magasán képzett munkaerő, a kutatás-fejlesztés és innováció, a fejlett technológia és az intézményrendszer térségi és települési koncentrációja magasabb szintű termelékenységet eredményez, a Királyság esetében – a kiugró teljesítményt produkáló Londont nem számítva – nem állja meg a helyét. Ezt az is mutatja, hogy számos nagyvárosi térség termelékenység növelő hatása és növekedése több, mint két évtizedes távlatban is gyengébb, mint a sokkal kisebb városi térségeké, ráadásul ez a jelenség a vidéki és városi térségtípusokon egyaránt megmutatkozik (Martin et al. 2021). Más szóval, az elmúlt két évtized történései azt mutatják, hogy a Királyságban a helyi népesség számából, a helyi növekedés mértékéből, a helyi szinten mérhető életszínvonalból, az adott térség típusából levonható következtetések külön-külön és együttesen sem alkalmasak a sajátos helyi és területi fejlődési modellek megalkotására. Ezek az összefüggések, pontosabban azok hiánya egyúttal magyarázattal szolgál arra vonatkozóan, hogy a Királyságban miért viszonylag csekély a fejlettségi és produktívítási különbség a városi és vidéki térségek, valamint a nagyvárosok, kisvárosok és falusi települések között, sőt az egyik legkisebb az OECD országok között (Garcilazo, Oliveira-Martins, 2020; HM Government 2022)⁴. Szemben tehát a nemzetközi trendekkel és mintázatokkal, a Királyságban nincs lényeges összefüggés az adott térség nagysága, típusa és a produktívítás növekedése között (Arnold, Hickson 2022: 2; Kenny, McCann, Ortega-Argiles, Westwood 2023: 102). Mindez azzal magyarázható, hogy az erős gazdasági háttérű régiókban valamennyi térség típus fejlődik, függetlenül attól, hogy nagyváros, kisváros vagy falusi térség, míg a lemaradó régiókban a nagy- és kisvárosok és falusi térségek egyaránt alulteljesítenek.

Mindebből az következik, hogy a Királyság egészét tekintve a magas, közepes és alacsony fejlettségű térségek meglehetősen nagy szóródást mutatnak. Ahogy korábban már utaltunk rá, az ország térgazdaságának meghatározó vonása, hogy számos nagyváros, amely kívül esik London fejlett déli és délkeleti vonzáskörzetén, gazdasági értelemben viszonylag gyenge teljesítményt képes felmutatni. A példa kedvéért, Nyugat-Közép Anglia városi térségei, Liverpool, Sheffield, Kingston-Upon-Hall, Middlesbrough,

⁴ Ezt az is mutatja, hogy az Anglia észak-keleti régiójában található százezer fős középváros, Darlington termelékenysége megegyezik a hárommillió lakossal rendelkező Manchester teljesítményével.

és Newcastle-upon-Tyne produktivitása tartósan a nemzeti átlag alatt marad. A régiók közötti fejlettségi különbség ennek következtében visszavezethető a nagyvárosok földrajzi értelemben is eltérő gazdasági teljesítményére. A lemaradó régiókban a nagyvárosok, közepes városok és falusi térségek között a különbségek minimálisak, sőt a vidéki és kisvárosi térségek produktivitás terén gyakran felülmúlják a nagyvárosokat, ezzel szemben a fejlett térségekben, ahol valamennyi térség- és településtípus jól teljesít, a nagyvárosok vezető szerepe elvitathatatlan. Valójában a fejlett funkcionális városi térségek tankönyvbe illő módon igazolják az agglomerációs gazdaság téziseit, ám ugyanez már nem mondható el a lemaradó térségek esetében.

A „szintlépés” narratívája: innováció vagy „business as usual”?

A „Levelling up” kezdetben a mozgósításra alkalmas kampányüzenet szerepét töltötte be, majd a választást követően a kormányzati program átfogó keretét alkotta. Végül 2022 februárjában jelent meg a „szintlépés” programját részletesen kibontó Fehér Könyv (HM Government 2022). Az anyag jól érzékelhetően reflektálni kívánt az „elégedetlenség földrajzának” kontextusára, amelynek társadalmi-politikai hatásai a 2016-os Brexit-népszavazás és a 2019-es parlamenti választás során egyaránt megmutatkoztak. A Fehér Könyv – bár egyértelműen nem mondja ki – implicit módon elismeri, hogy a Királyságban kialakult nagyfokú területi egyenlőtlenség az ország gazdasági teljesítő-képességét is visszahúzza, ezzel összefüggésben pedig nem tartja sikeresnek és fenntarthatónak a London „motor” szerepére alapozott gazdasági és fejlesztéspolitikai paradigmát. Mindez önmagában még nem jelent teljes körű paradigmaváltást és radikális fordulatot: kiemelt fontosságúnak tartja ugyan a helyi, városi és regionális térségek helyzetbe hozását, de mindez nem jelenti a nagyvárosok háttérbe szorítását. A korábban – és azóta – megjelent tanulmányokkal összhangban elismeri, hogy London kivételével a nagyvárosok nemzetközi összehasonlításban is gyengébb gazdasági teljesítménye kulcsszerepet tölt be az ország egyenlőtlen területi fejlettségéből származó problémák kialakulásában. Ugyanakkor, habár az anyag történelmi példákkal is alátámasztva hangsúlyozza a globális térben is versenyképes városok fontosságát, valamint különösen a kutatás és fejlesztés terén állami beruházások elindítását helyezi kilátásba a Londontól és a dél-keleti régiótól különálló térségekben, a nagyvárosok fejlesztése csupán Nagy-Manchester, Nyugat-Közép-Anglia és Glasgow esetében jelenik meg nevesített formában. Ezzel szemben részletesen feltárja a régiókon és az elmúlt évek során megszerveződött város-régiókon belüli egyenlőtlenségeket, elismerve, hogy azok mértéke gyakran meghaladja a térségek közötti fejlettségi különbségeket.

A területi egyenlőtlenségek kezelése érdekében az anyag 12 „küldetést” (missions) határoz meg, amely négy közpolitikai területet fog át: 1. termelékenység, jövedelem, munkahelyteremtés, életszínvonal; 2. az állampolgárok által elérhető lehetőségek kiterjesztése és a közszolgáltatások fejlesztése; 3. a közösségi összetartozás és a helyi értékekre való büszkeség érzésének helyreállítása; 4. a helyi közösségek és vezetési képességek megerősítése.

Szembetűnő, hogy a „küldetések” térségi megvalósítása jelentős térbeli szóródást mutat: egyaránt akadnak országos szintű, de helyi vonatkozású (mint az oktatási eredmények standard eredményeinek javítása), a régiók közötti kapcsolatokat érintő (mint a térségi szintű K+F fejlesztések növelése), illetve az egyes régiókon belüli egyenlőtlenségek mérséklését célzó kezdeményezések (mint az egészségben eltöltött évek száma és az életkilátások alakulása közötti különbségek mérséklése). A 12 beavatkozási terület között vannak, amelyek hagyományos területi problémákat érintenek, így a termelékenység, a K+F, a közlekedési infrastruktúra hálózat fejlesztését, de láthatók ágazati (oktatás, szakképzés, egészségügy, közbiztonság), többek között az önkormányzatiság és a helyi közösségek megerősítését célzó stratégiai irányok is. Annak ellenére, hogy az anyag 49 mutatót határoz meg az előrehaladás mérésére, azok meghatározása helyenként túlságosan általános (pl. „a Királyság valamennyi térsége”, „jelentős mértékű növekedés”). Nem egyértelmű az sem, hogy mi a sikeresség mércéje akkor, ha nem minden küldetés esetében valósul meg az elvárt fejlődés, vagy éppen visszaesés lesz tapasztalható. Végül pedig az is kérdéses, hogy a Fehér Könyv célkitűzései mennyiben számítanak újnak, mivel azok többsége – mint a 2. táblázatból kitéjük – már valamilyen formában szerepelt a kormányzat 2017-es gazdaságfejlesztési stratégiájában (Merrick 2022).

2. táblázat

A „szintlépés” programjának 12 „küldetése”

<i>Kiemelt terület</i>	<i>Küldetés</i>	<i>Létező vagy új</i>
Életszínvonal	2030-ra a jövedelmek, a foglalkoztatás és a termelékenység a Királyság valamennyi térségében növekedni fog, minden térség rendelkezik globális értelemben versenyképes nagyvárossal, a térségek közötti egyenlőtlenség mérséklődik.	Létező
Kutatás és fejlesztés	2030-ra a hazai állami beruházások mértéke a londoni és a délkeleti térségen kívül az adott költségvetési időszakban legalább egyharmadára növekszik.	Létező
Közlekedési infrastruktúra	2030-ra a helyi közlekedési infrastruktúra szolgáltatásainak minősége megközelíti London minőségi standardjait.	Létező
Digitális kapcsolatrendszer	2030-ra a Királyság országos léptékben fogja a lakosság többsége számára biztosítani a szélessávú internethez való hozzáférést, valamint a 4G és 5G lefedettséget.	Létező
Oktatás	2030-ra az alapfokú oktatásban részesülő gyermekek olvasási, írási és matematikai teljesítménye az elvárt standardokhoz képest lényegesen emelkedni fog.	Új
Szakképzés	2030-ra a magas szintű képességeket biztosító képzéseket sikeresen teljesítő polgárok száma lényegesen emelkedni fog a Királyság valamennyi térségében.	Létező
Egészségügy	2030-ra csökkeni fog a legjobb és legrosszabb mutatókkal rendelkező helyi térségek közötti különbség az egészségben eltöltött évek száma és az életkilátások terén.	Létező
Jóllét	2030-ra a jóllétet mérő mutatók értéke a Királyság valamennyi térségében javulást fog mutatni.	Létező
Helyi közösségek	2030-ra a Királyság valamennyi térségében erősödni fog a polgárok elégedettsége a helyi lakókörnyezetük, a helyi kultúra és közösség irányába.	Új
Lakásügy	2030-ra emelkedik az első lakásukat megvásárolni képes polgárok száma.	Létező
Közbiztonság	2030-ra az emberöléshez, súlyos erőszakhoz és közterületi bűnözéshez kapcsolódó cselekmények száma csökken, különösen a leginkább érintett térségekben.	Új
Helyi vezetési képességek	2030-ra Anglia valamennyi része, amennyiben szándékában áll, rendelkezni fog valamilyen szintű devolúciós megállapodással, és a szükséges pénzügyi eszközökkel.	Új

Forrás: a Levelling Up White Paper (2022) alapján saját szerkesztés.

Összességében az látszik, hogy a Fehér Könyv a „szintlépés” programját az „összkormányzati” kormányzás részévé kívánja tenni, azaz a közös célok, illetve a 12 „küldetés” megvalósításának lényeges eleme az érintett minisztériumok tevékenységének operatív szintű összehangolása. Az integrált megközelítés abban is megmutatkozik, hogy az anyagban egyfelől hangsúlyosan szerepel a korábbi gyakorlathoz képest új irányokat megfogalmazó, a helyi adottságok kibontakoztatására és az ágazati politikák területi hatásaira alapozott „terület-alapú” fejlesztési paradigma, ugyanakkor nem kíván szakítani a nagyvárosok agglomerációs hatásaira alapozott hagyományos megközelítésekkel sem. Kétségtelen, hogy a paradigmák szintézise eredményeként olyan átfogó narratíva jelenik meg, ami megteremtheti a versenyképesség közötti átváltási (trade-off) kényszer feloldásának lehetőségét. Ezen a ponton azonban érdemes mérlegre tenni, hogy a végrehajtáshoz szükséges helyi szintű intézményi, adminisztratív és anyagi kapacitások mennyiben képesek hozzájárulni a stratégiai célkitűzések megvalósításához.

A „polgármesteri devolúció” narratívája: korlátok és esélyek

Az angol devolúció első és máig mérvadó megnyilvánulása a 2014-ben napvilágot látott Nagy Manchester Egyezmény (*Greater Manchester Agreement*), amelyet az akkori pénzügyminiszter, George Osborne és Nagy-Manchestert alkotó tíz kerület vezetője készített elő. A jogi háttérrel a lokalizációs törvény (*The Localism Act 2011*) és a 2016-ban elfogadott devolúciós törvény (*Cities and Local Government Devolution Act*) biztosította, amelyek bázisán 2015 és 2019 között 10 devolúciós egyezmény (devolution deal) megkötésére került sor a központi kormány és az önkormányzati társulások (*combined authority*) között, 2022-ben pedig további öt egyezményt hoztak tető alá.⁵

Az egyezmények értelmében az érintett ágazati minisztériumoktól hatáskörök és költségvetési források kerültek át a társulásokhoz, amelyeket a közvetlenül választott nagyvárosi polgármester (*metro-mayor*) közösen vezet a társulást alkotó önkormányzatok vezetőivel (*mayoral combined authority, MCA*). Mivel valamennyi megkötött, illetve végrehajtás alatt álló egyezmény a nagyvárosi polgármester köré szerveződik, a brit szakirodalomban és közbeszédben az „angol devolúció” fogalmát egyre inkább a

⁵ Devolúciós egyezmények alá eső térségek 2015 és 2019 között: Greater London, West Midlands, Greater Manchester, Liverpool City Region, West Yorkshire, South Yorkshire, Cambridgeshire and Peterborough, Tees Valley, West of England, North of Tyne. A 2022-ben kötött ideiglenes egyezmények: York and North Yorkshire, East Midlands, Suffolk, Norfolk, North East. A „szintlépés” stratégiájának jegyében a kormány 2023-tól mélyíteni kívánja azon térségek hatalmi jogosítványait, amelyek már rendelkeznek devolúciós megállapodással. Ennek „úttörői” (*trailblazers*) Nagy-Manchester és West Midland lesznek.

„polgármesteri devolúció” narratívája kezdi felváltani. A „metro-mayor”-ök előtérbe kerülését a helyi politikusok támogatása nagymértékben elősegítette. Sokan azt remélték, hogy a városrégiók bázisán szerveződő „polgármesteri devolúció” (*mayoral devolution*) lehetőséget teremt a 2015–2016 során történt pénzügyi megszorítások kompenzációjára és ezzel párhuzamosan új hatalmi erőforrások megszerzésére.

A devolúciós egyezmények gyakorlatba történő átültetése jól érzékelhetően a fenti logikát követi. Egyfelől a kormányzat strukturális, elszámoltatási és finanszírozási eszközökkel biztosítja a központi befolyást és ellenőrzést. Másfelől a társult önkormányzatok – élükön a lehetőségeiket felismerő és azokkal élni tudó, aktív és népszerű „metro-mayor”-rel – a kormányzat által átadott feladatok ellátása és a különböző alapokból nyert pénzügyi források menedzselése mellett egyre-másra kezdik alkalmazni a puha, „generatív” hatalom eszköztársaságát az intézményi-jogi és pénzügyi korlátok ellen-súlyozása érdekében.

A strukturális korlátok leginkább abban mutatkoznak meg, hogy a társult önkormányzatok nem rendelkeznek elegendő saját forrással a közszolgáltatás-ellátás működtetéséhez és a szükséges fejlesztések megvalósításához, amelynek hiányát a helyi adók kivetésének lehetősége, illetve a kormányzati adók bizonyos hányadának helyben maradása sem tudja pótolni. Ennek ellensúlyozására a társulások alkalmi koalíciókat kezdtek alakítani a pályázati úton megszerezhető, alapvetően kormányzati prioritásokhoz illeszkedő pénzügyi források megszerzése érdekében („*grant coalition*”). A kormányzattal való kapcsolattartás, lobbizás előtérbe kerülése, a pályázatok előkészítése és a szigorú kormányzati ellenőrzések menedzselése ugyanakkor jelentős adminisztratív kapacitások kiépítését teszi szükségessé, ami az eleve kedvezőbb helyzetben lévő társulásoknak kedvez. Mindez újabb akadályokat gördít a területi különbségek mérséklése elé, további „káros mellékhatása” pedig a forráselosztásban megmutakozó pártpolitikai részrehajlás és parókializmus (a hírhedt „húsoshordó politika”, a „*pork-barrel politics*”) elharapózása. A nagy költségvetésű fejlesztési projektek megvalósítása egyik oldalról kétségkívül megnövelte a polgármesterek formális hatalmi eszközeit, kézzelfogható eredményeket hozott, másrészt viszont a devolúció a helyi prioritások képviselője helyett látványosan kezd visszacsúszni a kormányzati politikák helyi megvalósítójának szerepébe.

Az éremnek azonban ezúttal is van egy másik oldala. A gyorsan változó környezet és az egyes közpolitikákon átívelő, komplex problémák a helyi közösségek részéről természetes módon hívják elő a „térégi vezető” iránti igényt, függetlenül azok tényleges hatalmának mértékétől. A „polgármesteri devolúció” eredményeként a városrégiók élén erős demokratikus felhatalmazással és törvényekben rögzített hatáskörökkel, pénzügyi erőforrásokkal rendelkező vezetők állnak, jelenlétük mind a hétköznapi, mind a

média világában napi szinten látható és érzékelhető. A láthatóság, a fejlesztések kézzelfogható eredményei és kommunikációja együttesen erősítik a polgármesterek befolyását, a társadalom részéről pedig bizalmat ébresztenek város-régiók működése iránt. Mindez persze nem helyettesíti, legfeljebb kiegészítheti a jelenleg még szerényebb mértékű saját hatásköröket és pénzügyi erőforrásokat.

Következtetések

A tér „újraszabására” irányuló törekvések kiindulópontját az jelenti, hogy a tér folyamatosan változó képződmény, amely a változó környezet kihívásai és a társadalmi, politikai igények mentén változik, illetve változtatható. A hatalom újraelosztása, a feladatok, hatáskörök, kompetenciák, közpolitikai rendszerek, területi szintek közötti munkamegosztásának átrendeződése, az optimális hatásköri és területi illetékességi lépték megtalálása, a téregységek, igazgatási vagy éppen kormányzati szintek számának növelése vagy csökkentése, a közigazgatási és funkcionális térségek viszonyrendszerének kialakítása korántsem szűkíthető szakmai vagy politikai szempontokra és meggyőződésekre.

A modern, sőt posztmodern társadalmak és kormányzási stratégiák korában meghatározó szerepe van az „influenszer” szerepét betöltő, egymással is versengő narratíváknak. A szakértői műhelyekben kimunkált – esetünkben fejlesztéspolitikai – paradigmák valójában történetekbe ágyazott közpolitikai narratívaként tudják betölteni koordinációs és valóságértelmező funkciójukat.

A narratívák szerepe jelentős mértékben felértékelődött az egyre gyorsabb ütemben mélyülő területi egyenlőtlenség értelmezési kereteinek kialakítása és a megoldást kereső forгатókönyvek tervezése során, mivel a széles értelemben vett gazdasági erőforrások és regionális sajátosságok interakciói mentén az országok, régiók, város-régiók sajátos csoportosulásokat alkotnak aszerint, hogy milyen pozíciókat, szerepeket és funkciókat foglalnak el a gazdaság szövetében.

Az Egyesült Királyságban, különösen az angol régiókban kialakult területi fejlettségi különbségek jelenleg az egyik legkomolyabb kihívást jelentik a szigetország gazdasági és társadalmi viszonyai, intézményei és kormányzati struktúrája számára. A területi egyenlőtlenségek nemzetgazdasági hatásai egyre nyilvánvalóbbak, a „magukra hagyott” térségek lakosságának tartós elégedetlensége pedig a pártok hagyományos szavazóbázisának átrendeződésének és a kormányzati stabilitás megrendülésének a jeleit mutatja.

A jelen tanulmány alapkérdése az volt, hogy miként értelmezzük, és hogyan formálják a fejlesztéspolitikai narratívák és paradigmák a területi egyenlőtlenség mérséklésére irányuló törekvéseket. Következtetésünk szerint a konzervatívok 2010 óta tartó kormány-

zásának közel másfél évtizedében a lemaradó térségek felzárkóztatására és a hozzá kapcsolódó devolúcióra irányuló törekvéseket a gazdasági megfontolásokat és politikai üzeneteket ötvöző narratívák egymás mellett élése jellemezte, amely újabban „szintet lépett” a szintetizálás és az integrált megközelítés irányába. A nagyvárosokra alapozott növekedésre és az agglomerációs hatásokra alapozott „területileg vak” paradigma a „szintlépés” stratégiáját részleteiben kibontó Fehér Könyvben a terület-alapú megközelítéssel egészül ki. Mindez tanulmányunk előfeltevését is igazolja, mivel az alapvetően rosszul értelmezett narratíva – az agglomerációs hatások pozitív hatása valamennyi térségben érvényesül – területi alapú korrekciójára volt szükség. A narratívák szintetizálásával esély nyílik a versenyképesség és méltányosság között húzódó „örökzöld” átváltási kényszer feloldására. Ebben az átfogó keretben lehetséges megerősíteni a lemaradó régiók nagyvárosainak versenyképességét, biztosítva egyúttal a kisebb települések és vidéki térségek felzárkózását, a hatékony megvalósítás érdekében pedig fokozatosan kiteljesíteni az „angol devolúció” városrégiókra alapozott folyamatát. Megítélésünk szerint a Királyság esetében a „terület-érzékeny” fejlesztéspolitikai paradigma következetes alkalmazása lehet életképes megoldás, ahol a fejlesztéspolitika stratégiai kereteinek kialakítása és működtetése „felülről”, a központi kormányzat irányításával történik, ugyanakkor a helyi és területi szintek is rendelkeznek bizonyos fokú autonómiával a tervezés és megvalósítás terén. A reálfolyamatok azonban nem adnak okot túlzott mértékű optimizmusra. Boris Johnson miniszterelnöksége alatt két program is meghirdetésre került, a „Build Back Better” 2021-ben, öt stratégiai cél mentén, amelyet a „Levelling Up” követett a tizenkét „küldetés” megfogalmazásával. Mindkettő elhalványult Liz Truss rövid életű miniszterelnöksége alatt a 2022 őszén kiadott Növekedési Terv (Growth Plan) árnyékában, amelyet a helyébe lépő Rishi Sunak és pénzügyminisztere, Jeremy Hunt által vállalt „öt ígéret” váltott fel. Talán ebből is kiténik, hogy az egymást követő konzervatív kormányok eltérő elképzelések mentén próbálták kezelni a területi egyenlőtlenségek, átfogóan pedig a „hiányzó területi középszint” problémakörét. Rishi Sunak kormánya mindenesetre próbál egyensúlyozni a különböző elképzelések és érdekcsoportok között, amit az is mutat, hogy a Konzervatív Párt 2023 októberében tartott konferenciáján egyszerre hirdette meg a nagyvárosokkal szemben a „magukra hagyott” térségek és középvárosok felzárkóztatását célzó gazdaságfejlesztési fordulatot a Levelling Up szellemében, de azért sietett hozzátenni, hogy a nagyvárosok körül fejlesztési zónákat hoznak létre, mivel „ha Manchester sikeres, Bury is az lesz”. Ez pedig leginkább a „városokra alapozott növekedés” narratívájának kiegyensúlyozottabb formában történő folytatását ígéri – legalábbis a közelgő parlamenti választásokig.

Köszönetnyilvánítás

„A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.”

Irodalom

- Arnold, T., Hickson, J. (2022): ‘Levelling Up’ Post-Industrial City-Regions in England. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 6. 1–13. <https://doi.org/10.24306/TrAESOP.2022.01.001><https://transactions-journal.aesop-planning.eu/index.php/TrAESOP/article/view/65>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*. April
- Bentley, G., Pugalis, L. (2014): Shifting paradigms, people-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 5., 283–294.
- Brenner, N. (1999): Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 3., 431–451.
- Collier, P., Tuckett, D. (2021): Narratives as a coordinating device for reversing regional disequilibrium. *Oxford Review of Economic Policy*, 1., 97–112.
- Davenport, A., Zaranko, B. (2020): Levelling up: where and how? Institute for Fiscal Studies. Green Budget 2020: Chapter 7. CH7-IFS-Green-Budget-2020-Levelling-up.pdf (Letöltés: 2024. február 1.)
- Davoudi, S., Brooks, E. (2021): City-regional imaginaries and politics of rescaling. *Regional Studies*, 1., 52–62. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1762856>
- Deleany, D., Leitner, H. (1997): The Political Construction of Scale. *Political Geography*, 2., 93–97.
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. (2015): The effects of the global financial crisis on European regions and cities. *Journal of Economic Geography*, 5., 935–949.
- Garcilazo, E., Oliveira-Martins, J. (2020): ‘New trends in regional policy: Place-based component and structural policies.’ In: Fischer, M., Nijkamp, P. (eds): *Handbook of Regional Science*. Berlin: Springer
- Harrison, J. (2014): Rethinking city-regionalism as the production of new non-state spatial strategies: The case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy. *Urban Studies*, 11., 2315–2335.
- Hodson, M., McMeekin, A., Froud, J., Moran, M. (2020): State-rescaling and re-designing the material city-region: Tensions of disruption and continuity in articulating the future of Greater Manchester. *Urban Studies*, 1., 198–217.
- HM Government (2022): Levelling Up the United Kingdom. Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling Up. *Housing and Communities by Command of her Majesty*. 2 February, 1–329. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054769/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf (Letöltés: 2024. február 1.)
- Immarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2018): Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 2., 273–298.

- HM Government (2022): Levelling UP the United Kingdom. Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling UP, *Housing and Communities by Command of Her Majesty*, 2, 1–329. February https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf. (Letöltés: 2024. február 1.)
- Kaiser T. (2017): Városrégiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok*. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 105–133.
- Kaiser, T. (2023): Understanding Narratives in Governance: Naming and Framing Regional Inequality in the United Kingdom. *Social Sciences*, 4., 246. 10. <https://doi.org/10.3390/socsci12040246>
- Kenny, M., McCann, P., Ortega-Argilés, R., Westwood, A. (2023): Regional productivity, inequalities, potential causes, and institutional challenges. Productivity Insights Paper No.026, *The Productivity Institute*. November, 99–111. <https://www.productivity.ac.uk/wp-content/uploads/2023/11/PIP026-Regional-Productivity-Inequalities-FINAL-Nov-23.pdf>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- MacKinnon, D. (2010): Reconstruction scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 1., 21–36.
- Martin, R., Gardiner, B., Pike, A., Sunley, P., Tyler, P. (2021): Levelling up left behind places. The scale and nature of the economic and policy challenge. *Regional Studies Impact Books*. Regional Studies Association, 2.
- McCann, P. (2016): *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*. Routledge, London.
- McCann, P. (2020): Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*, 2., 256–267. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.161992928>
- McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2021): The UK ‘geography of discontent’: narratives, Brexit and inter-regional ‘levelling up’. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3., 545–564.
- McCann, P., Yuan, P-Y. (2022): The Productivity Performance of Different Types of UK Regions and the Challenges of Levelling Up. *National Institute Economic Review*, 1., 79–98. <https://doi:10.1017/nie.2022.24>
- McCann, P. (2023): Levelling-up economics. *Institute for Fiscal Studies*, 1–15. <https://ifs.org.uk/inequality/wp-content/uploads/2023/02/Levelling-up-economics-IFS-Deaton-Review-of-Inequality.pdf>, (Letöltés: 2024. február 1.)
- Merrick, R. (2022): Levelling up strategy cut-and-pasted from Theresa May’s abandoned plans, MP reveals. *The Independent*. 2 February <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/levelling-up-white-paper-gove-b2005817.html>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- Norman, A., Carfe, S. (2021): London coronavirus economy tracker. Tracking the impact of coronavirus on the capital’s economy-February 2021, *Social Market Foundation*. London-coronavirus-economy-tracker-Feb-21-update.pdf (smf.co.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- OECD (2009): *How Regions Grow*. Policy Brief, March
- Office for National Statistics (2020): *Analysing regional economic and well-being trends. How UK regions and countries vary in performance on economy and wellbeing indicators and how its trend has changed over time*. 25 February 2020. Analysing regional economic and well-being trends – Office for National Statistics (ons.gov.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2007): What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 99., 1253–1269.
- Piketty, T. (2014): *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.

- Rodríguez-Pose, A. (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions. *Economy and Society*, 1., 189–209.
- Sensier, M., Devine, F., Uyarra, E. (2020): How resilient were UK regions to the 2008 financial crises? Recovery policies for COVID-19 crises. *The University of Manchester. Policy@Manchester Blogs: Growth and Inclusion*. July 14, 2020. How resilient were UK regions to the 2008 financial crisis? Recovery policies for COVID-19 crisis (manchester.ac.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- Shiller, R. (2019): *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*, NJ: Princetown University Press, Princetown.
- Trust for London (2020): *Tackling poverty and inequality*. WPI Economics, London's Poverty Profile: 2020, April
- Londons_Poverty_Profile_2020.pdf (fra1.cdn.digitaloceanspaces.com) (Letöltés: 2024. február 1.)
- World Development Report (2009): *Reshaping Economic Geography*. The World Bank

Somogyi-Farkas S. (2023): Az okos város kísérletező város. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 49–67.

Az okos város kísérletező város

Somogyi-Farkas Sára¹

Absztrakt

A városoknak a jelenlegi kihívásokra válaszul, illetve a fenntarthatósági fordulat eléréséhez sokkal reziliensebb működési modellre kell váltani (UN World Population Prospects 2017). Ennek megfelelően, direkt vagy indirekt módon, mind a fejlesztéspolitika keretrendszere, mind a technológiai megoldásokat nyújtó okosváros-koncepció, sőt még a modern vezetéselmélet és menedzsment szakterületei is abba az irányba fejlődnek, hogy megteremtsék a rezilienciához szükséges, emberközpontú és helyspecifikus megoldásokat ösztönző feltételeket, az érdekelt szereplők közötti folyamatokat, valamint az ezt szolgáló koordinációt. A megfelelő települési megoldások kialakításához ugyanakkor egyfajta kísérletezési sorozat, illetve egy városi vagy városrészi szintű kísérletezési kultúra is szükségeltetik. Az okosváros jellegű megoldások pedig egyszerre eszközei és ezen projektek egyúttal jó megfigyelési terepei is, a településfejlesztést érintő innovációs tevékenységeknek.

Az okosváros-koncepció fejlődésének és annak jövőbeli alakulásának áttekintésével, a Mariana Mazzucato-féle misszióvezérelt fejlesztéspolitika felé történő elmozdulás tükrében a cikk célja, hogy az okos város (smart city) fogalom fejlődésének alakulását és elsősorban annak legutóbbi szakaszait mutassa be a nemzetközi szakirodalom alapján. Ehhez kapcsolódva a cikk a településfejlesztést érintő innovációk keretében, illetve a jelen kihívásainak kezeléséhez, olyan fogalmakat mutat be, mint a városi élő laboratóriumok (Urban Living Lab) vagy a városi kísérletezési platformok (Urban Experimentation Platform). Az írás emellett az okosváros-koncepció tükrében a legújabb vezetéselméleti és menedzsment elvek ismertetésével arra is felhívja a figyelmet, hogy milyen kormányzási alapelvek betartása vezethet el a technológia városfejlesztési politikát segítő hatásának kiteljesítéséhez, egy úgynevezett szocio-technológiai transzformációhoz.

Kulcsszavak: városfejlesztés, urbanisztika, fejlesztéspolitika

¹ tudományos segédmunkatárs, Neumann János Egyetem, MNB Tudásközpont, Gazdaságföldrajz, Településmarketing és Geopolitika Központ, E-mail cím: farkas.sara@nje.hu

Abstract

As a response to today's challenges, cities must switch to a much more resilient operating model (UN World Population Prospects 2017). In accordance with this, directly or indirectly, both the development policy framework, the smart city concept, which can provide technological solutions, and even the fields of modern management theory and leadership are developing in the direction of creating the conditions that encourage people-centered and location-specific solutions for resilience. Furthermore, to establish the processes and relationships between actors interested in the developments, as well as to create the coordination that serves this purpose. At the same time, the development of appropriate settlement solutions requires a series of experiments and a culture of experimentation at the city or neighborhood level. Smart city-type solutions are both tools, and the introduction of these solutions is also a good observation ground for innovation activities affecting settlement development.

By reviewing the development of the smart city concept and its future evolution in the light of the shift towards Mariana Mazzucato's mission-oriented development policy, the aim of this article is to present the evolution of the smart city concept and, in particular, its recent stages, based on international literature. In the context of innovations in urban development and in order to address current challenges, the article introduces concepts such as Urban Living Labs and Urban Experimentation Platforms. The paper also draws attention to which governance principles are the best to support the positive impact of technology implementing urban development policy, and the so-called socio-technological transformation.

Keywords: urban economic development, urbanism, development policy

Az okos városok koncepciójának fejlődése a városfejlesztési folyamatok trendjeinek tükrében

Az okos városok (smart city) koncepciója az 1990-es évektől, az infokommunikációs technológiák fejlődésével és elterjedésével párhuzamosan kezdett a nemzetközi szakirodalomban megjelenő cikkek vizsgálatának tárgyává válni, 2010-től pedig e téma-területen a publikációk száma kiugró léptékben megnövekedett (Árvai 2022).

Az okosváros-koncepció fejlődéstörténetének alakulása párhuzamba állítható a 20. század második felétől jellemző városfejlesztési folyamatokkal (Gere, Kocsis 2022). Az okosváros-koncepcióra a megjelenés éveiben a műszaki dominancia és egyfajta

technokrata látásmód volt jellemző, ami az okos városok esetében elsősorban egy adatvezérelt megközelítést, illetve egy jogi szabályozási fókuszot jelentett. Ezen kezdeti szakaszban az adatvezérelt megközelítés alapján a városokról gyűjthető és gyűjtött adatok, valamint az ezekből felépíthető adatbázisok megteremtése (urban big data) állt a középpontban. Erre építve, az adat-intelligencia fejlődésével, a mesterséges intelligencia és a gépi tanulás felhasználásával a helyi kormányzatok és a gazdasági élet szereplői is számos, sajátos célokat szolgáló adatbázis-kezelő rendszert építettek fel az adatok átalakítására, az áramlások összehangolására, az adatszolgáltatás felgyorsítására, majd egyre kiterjedtebb, például előrejelzésekre is alkalmas elemzések fejlesztésének céljával. Ezen időszakban tehát az okos városok fejlődésében a prioritást az információs infrastruktúra és az ehhez kapcsolódó adatfeldolgozási folyamatok kiépítése jelentette.

Ugyanakkor a városrendezési kihívásoknak való megfeleléshez, valamint a várost használó szereplők területhasználati konfliktusait rendező megoldásokat keresve, illetve a társadalom, a gazdaság és az épített környezet harmonikus fejlődésének biztosításához, a Le Corbusier vezette Modern Építészet Nemzetközi Kongresszusa (Congres Internationaux d'Architecture Moderne, CIAM) már az 1900-as évek elején kimondott célként fogalmazta meg, hogy olyan fizikai környezet jöjjön létre a városokban, melyek az emberek érzelmi és anyagi igényeit egyaránt képesek teljesíteni. A világháborúkat követő időszakban, a regionális és városfejlesztési politikák fokozatos kifejlődésével, de elsősorban az Európai Unió területfejlesztési kezdeményezéseivel a 2000-es évektől az emberközpontú, a helyi szereplők igényeire reagáló és a fenntarthatóságot célzó várospolitikai megközelítések újabb lendületet kaptak és egyre jobban a nemzetközi párbeszéd középpontjába kerültek (például ESDP 1999, Az EU területi menetrendje – Területi Agenda 2007, Lipcsei Karta 2007, Területi Agenda 2020, Urban Agenda 2016). A településfejlesztésben érdekelt szereplők bevonásán és együttműködésén alapuló tervezési és fejlesztési szemlélet jelentőségét és fejlődését az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően számos hazai tanulmány is vizsgálta változatos tudományterületekről [például Kószeghy Lea, Csizmady Adrienne, Csanádi Gábor (2010) Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 24(1). 15–36.]. A településfejlesztés nemzetközi szakirodalmában az emberközpontú szemlélet letéteményesei, illetve legelismertebb kutatói, szakértői Jane Jacobs és Jan Gehl, továbbá a társadalmi részvételen alapuló tervezés tekintetében az egyik leghíresebb modell pedig Sherry Arnstein-hez kapcsolódik. A városokban a közösségek újjáélesztésének és a városi elmagányosodás jelenségének megoldásához, a közösségek fejlesztésén alapuló, egy radikálisabb szemléletet valló településfejlesztési megközelítésről a közelmúltban Pablo Sendra (University College London) szerzőtársával, a világ egyik legkiválóbb

urbanistájaként is jegyezték Richard Sennett-tel 2020-ban jelentettek meg kötetet. A rendezetlenség megtervezése címmel (*Designing Disorder*, Verso 2020; Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020) Sendra és Sennett a várostervezés azon lépéseit tárják fel, amelyek képesek az ugyanazon városrészekben élőkét közösségvállalásra és közösségként való (együtt)működésre ösztönözni.

Az okos városok fejlődésének szakaszait tekintve a második, kritikákat megfogalmazó lépcsőben, hasonlóan a fenti, a városfejlődés emberközpontú megközelítésének előtérbe kerüléséhez, szintén megjelent az emberek, illetve a felhasználók igényeinek figyelembevétele, az okosváros-megoldások organikusabb, életszerűbb alkalmazási módjainak szükséglete. Az okosváros-konceptió túlzóan technológiai megközelítésének veszélyeire és a városok technológia szolgáltató vállalatokkal szembeni sérülékenységre, számos kutató felhívta a figyelmet (például Vincent Mosco, Ari-Veikko Anttiroiko, Robert G. Hollands). Az okos városokkal kapcsolatban maga Sennett mellett foglalt állást (Sennett 2012), hogy ezen infokommunikációs technológiát alkalmazó megoldások csak akkor tudnak magasabb életszínvonalat és élhetőbb környezetet biztosítani, amennyiben ténylegesen a helyi társadalom igényeire és kihívásaira válaszolnak. Mindezt közép-európai tekintetben és az okosváros-konceptiók megvalósításának vonatkozásában Szalai-Fabula (2021) Kollar et al. (2018) alapján is hangsúlyozzák „(...) a nyilvánosság nagyobb bevonását, demokratikusabb, nagyobb társadalmi részvételt, helyi autonómiát és több partnerséget lenne szükséges ösztönözni a helyi önkormányzatok között a közép-európai okosváros-fejlesztésekben.”

Az okos városok megújulást és ismételt felívelést jelentő harmadik szakaszában, hasonlóan a 20. század végén történt városfejlesztési folyamatokhoz, az okos város meghatározások megközelítésében is a természet, illetve az épített környezet, a gazdaság, a társadalom, valamint a technológia összehangolt, fenntarthatóságot célzó, harmonikus fejlődése vált a legfontosabbá. Utóbbi integrált szemléletet képviseli a hazai jogszabályi környezetben is megjelenő okos város fogalom, az 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet alapján „Az okos város olyan település vagy település csoport, amely természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a területén elérhető szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, lakosainak fokozott bevonásával fejleszti.”

Az okosváros-konceptió fejlődésében, annak jövőbeli alakulásában Hong Xu, valamint Xuexian Geng 2019-es cikke, mely az okos városok elméleti és technikai keretét járja körül, szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy a közelmúltban az okos város koncepciója az adat- intelligencia (data intelligence) felől, a szolgáltatási intelligencia (service intelligence) felé mozdul el. Ez a várost használó szereplők igényeinek telje-

sebb kiszolgálását, vagyis egy emberközpontúbb és szolgáltatásokra fókuszáló, fejlődési lépcsőt vetít előre. A fenti szerzők szolgáltatási intelligencia (service intelligence) alatt egy összetettebb rendszert vizsgáló, a városi polgárok igényeiből fakadó és azoknak megfelelő, illetve az azok feltárásában és teljesítésében releváns elméletek, stratégiák és technológiák összességét értik. A városi szereplők igényei, kérései ugyanis intézményi tekintetben sok esetben egynél több egység vagy hatóság illetékességi körébe tartoznak, így megközelítésük szerint az okosváros-koncepciók a helyi szereplők igényeinek teljesítése céljából a komplexitás menedzselését célozzák.

1. ábra

Az okosváros-koncepció fejlődése

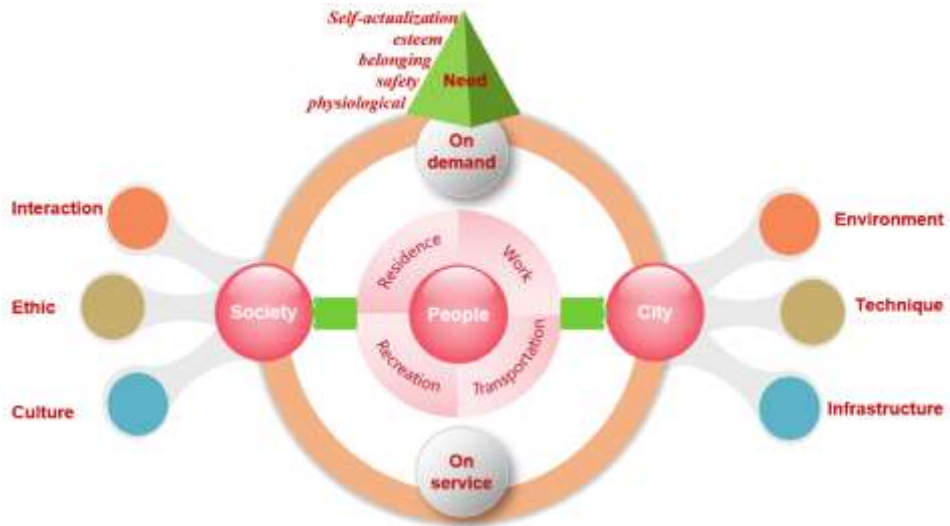


Forrás: Hong Xu - Xuexian Geng (2019).

Az ember központú okos városok fejlődési lépcsője legmagasabb fokaként Hong Xu és Xuexian Geng (2019) a polgári intelligencia kifejlődését azonosítják. Vagyis az emberközpontú okos városok egyik elsődleges képessége, hogy megfelelően érzékeljék, mire van szüksége a térséget használó szereplőknek városi és társadalmi értelemben. A fenti szerzők ideértik a Maslow piramishoz tartozó olyan pontokat is, mint a fiziológiai szükségletek, a biztonság, a szociális szükségletek, az elismerés és az önmegvalósítás. E tekintetben a városok biztosítják a kritikus erőforrásokat (környezet, infrastruktúra), míg a társadalom pedig az interakciókat, a mentális és a kulturális igényeket teljesíti. A városoknak pedig mindkét típusú szükséglet teljesítéséhez megfelelő szolgáltatási intelligenciával kell rendelkezniük.

2. ábra

Az emberközpontú szolgáltatási intelligencia városi és társadalmi vonatkozásai



Forrás: Hong Xu és Xuexian Geng (2019).

Ennek eléréséhez, illetve ahhoz, hogy a városok e fejlődési lépcsőn folyamatosan felfelé léphessenek biztosítani szükséges, mind a szervezeti, mind az intézményi kereteket, illetve a megfelelő irányítási és kommunikációs készségeket és tudást. Szalai-Fabula 2021-es cikkükben szintén kiemelik, hogy az okosváros-koncepciót aligha lehet sikeresen megvalósítani anélkül, hogy a társadalmi környezetbe is beruházásokat tennének, valamint Ruhlandt 2018 alapján arra is felhívják a figyelmet, hogy az okosváros-koncepciók végrehajtását a szervezeti felépítés gyakran kihívások elé állítja. A megfelelő intézményi és szervezeti keretek hiánya ugyanis kritikus feltétel, amire mind Gere és Kocsi (2022), mind Hong Xu és Xuexian Geng (2019), emellett pedig általános, innovációs tématerületen, de a városok fejlődésének szempontjait is említve olyan kutatók is hangsúlyoztak, mind Mariana Mazzucato (2021). Felmerül ezért a kérdés, hogy vajon a 21. századi kutatás- fejlesztési és innovációs folyamatok által vezérelt gazdaságban mi szükséges szervezeti szempontból a városok eredményes és fenntartható működéséhez és milyen vezetési kultúra az, amely jövőképpé teszi e térségeket?

Hálózati gazdaság, szervezeti agilitás és egy misszióvezérelt fejlesztéspolitika keretei

„A szakirodalom és a tudományos párbeszédben általános az egyetértés abban, hogy a 21. század két legfontosabb megatrendje az, hogy a világ egyre összetettebb és egyre gyorsabban változó jelleget ölt, a változások háttérében pedig elsősorban a technológiai fejlődés áll. Ennek keretében a digitalizáció, a robotizáció és az automatizációs megoldások jelentősen átformálják a világgazdaság szerkezetét, továbbá komoly átalakulási folyamatokat hoznak a magánszféra működésében, az állam szerepének felfogásában és nem utolsó sorban a térségek működésében egyaránt.” (Farkas 2021)

Cor Molenaar hálózati gazdaság néven foglalja össze annak jelenségét, ahogyan a globalizáció időszakában megkezdett hálózatosodási hatások a digitális világban is alkalmazásra kerülnek, ahogyan egy új digitális üzleti ökoszisztéma alakul ki, több partnerkapcsolattal és elmosódottabb határokkal a szervezetek, illetve a partnerségben érintettek között (Molenaar 2020). Szintén a hálózati gazdaság jellemzője, hogy vállalati szinten egyre inkább előtérbe kerül az agilitás, mint szervezeti működési jellemző, és a vezetéstudomány is egyre inkább az emberközpontúság irányába fordul, hasonlóan a városfejlesztési folyamatok és az okosváros-koncepció fejlődésében ismertetett szakaszokhoz. E többszintű, ugyanakkor egy irányba tartó folyamat részleteiről szól a tanulmány következő szakasza.

E hálózati gazdaságban egyre összetettebb termékek és szolgáltatások jönnek létre, melyek egyre inkább közös (a fogyasztókkal való kapcsolatok és számos vállalati partnerség révén), továbbá sok esetben iparágakon átívelő alkotási, illetve fejlesztési folyamaton alapulnak. A hálózati gazdaságban a verseny már nem elsősorban a termékek vagy szolgáltatás jellemzői mentén zajlik, hanem a vevő kötődéseire építve és a közösségek értékítéletei alapján (Molenaar 2020).

A hálózati gazdaság működési elveinek megfelelően mind a városfejlesztési, mind az általános, vállalati léptékben érvényes menedzsment elvek és irányítási kultúrák az utóbbi időszakban a top-down elvű hierarchikus kontroll mechanizmusok helyett az együttműködésre és az emberközpontú vezetésre helyezik a hangsúlyt. A vállalatok világában, a technológiai innovációk által hajtott gazdasági fejlődés korszakában, a 21. századi vezetés és szervezés szintén új fundamentumok mentén működik. Ezen működési elveknek és vezetési modelleknek biztosítania kell a humán munkaerőben rejlő lehetőségek kibontakoztatásának ösztönzését, az együttműködési képesség fejlesztését és alkalmasnak kell lenniük arra, hogy napjaink minden felforgató (diszruptív) változásokkal teli helyzetéhez a szervezeteket rugalmassá tegyék.

A menedzsment elvek átalakulása a vállalatok és a vezetéstudományok területén jelentős mértékben Beck és szerzőtársainak 2001-ben megjelent *Agilis Kiáltvány (Agile Manifesto)* című dokumentumához vezethető vissza. E formabontó kiáltvány a szoftverfejlesztés világára vonatkoztatva fogalmazta meg azt a 4 értéket vagy állítást, melyet egy 21. századi vezetőnek és szervezetnek mindenképp figyelembe kell venni, és amelyre később a napjainkban már jól ismert agilis vezetési vagy agilis szervezeti modellek és (scrum) módszertanok épülnek. A kiáltvány az egyének és a közöttük lévő interakciókra (1), a fejlesztések eredményét bemutató első, működőképes változatok előállítására (2), a fogyasztókkal vagy végfelhasználókkal való együttműködésre (3) és a változásokra való gyors reagálásra (4) ösztönöz.

Ezen 4 törekvés megvalósításához az agilis vezetést célzó menedzsment szakértők a kommunikációt, az együttműködési képesség megerősítését helyezik előtérbe.

A szervezetek irányítási és vezetési kultúrájában bekövetkező változások háttérben a 2008-as globális pénzügyi válság is komoly szerepet játszott. A válságot követően, a szervezetek működésére a kapitalizmus megreformálását célzó kezdeményezések előtérbe kerülése is nagy hatást gyakorolt. Otto Scharmer a kapitalizmus egy magasabb szintre emelésének céljával egy olyan vezetési módszer elméleti és gyakorlati rendszerét hozta létre, melynek egyéni, illetve vállalatvezetési és szervezeti szinten való alkalmazása, elmozdulást eredményez az egorendszerű tudatosság felől egy úgynevezett ökoszisztematikus gondolkodás és működés felé. A már 2006-ban elsőként publikált U-vezetéselmélet című kötetében a gazdasági fejlődés kapitalizmus utáni szakaszában, a fejlesztések koordinációs kihívásait, illetve mind társadalmi, mind szervezeti szinten is a tudatos és a felelős együttműködés jelentőségét hangsúlyozza Schamer. Az U-vezetéselmélet egyik legjelentősebb nívója, hogy egyszerre képes képviselni a rendszeralapú gondolkodást, az innovációt és a változások vezérlését. Scharmer kiinduló pontja, hogy a legfontosabb, általa társadalmi termőföldként is nevezett láthatatlan forrásdimenzió az egymással, a rendszerrel, illetve a saját magunkkal kialakított kapcsolataink minősége, azok összessége (Scharmer 2018). Szintén az U-vezetéselmélet kapcsán azt is kiemeli, hogy amennyiben helyi, városi szinten is létrejön az érdekelt személyek összefogása, hiányzik annak tudományos igényű megértése, ahogyan ez az együttműködés kiterjeszhető lenne nagyobb rendszerekre, régiókra és országokra. Ezen megoldások kapcsán regionális laborok kialakítását ösztönzi, mely egy vagy több helyszínen a világban változások kiváltását és hatékonyabb közösségek létrehozását célozzák, melyekre a Presencing Intézet munkatársainak segítségével Scharmer a kötetében is rámutat példaként.

A jelenlegi emberközpontú és kollaborációra sarkalló vezetési elméletek és az ezt megelőző menedzsment kultúrák történeti fejlődéséről Scharmer mellett többek között Chris Laszlo és Fredeerick Chavlit Tsao adnak lényegretörő áttekintést *Kvantumvezetés* című könyvükben [Quantum Leadership, Stanford University Press (2019) Kvantumvezetés, Pallas Athéné Könyvkiadó]. Vizsgálatuk kiinduló pontját az képezte, hogy számos nemzetközileg elismert kutató, hivatkozva elsősorban Clare Graves, Frederick Laloux, Ervin Laszlo (Chris Laszlo édesapja), Peter Senge, Ken Wilber munkásságára, régóta kijelentették, hogy az emberi evolúció következő állomását a tudatban bekövetkező paradigmaváltás fogja vezérelni. A szerzők az 1960-es évektől indulva, amikor a hierarchikusabb, tekintélyre és sok esetben félelmen alapuló vezetés volt a jellemző, majd a '90-es évek jutalmazásokra épülő motivációs rendszerének ismertetésén át, továbbá a 2000-es évekkel előtérbe kerülő társadalmi és környezeti felelősségvállaláson keresztül, amikor fokozatosan etikai szempontok is elkezdtek beépülni a vállalatok irányítási elveibe, eljutnak a 21. században egy olyan irányítási stílushoz, amelyben a vezetők már egyértelműen kapcsolódási pontként funkcionálnak egy szervezetben. Ennek rendszerében a vezetők már nem elszigetelten, a hierarchia csúcsán végzik tevékenységüket, hanem folyamatos szándékuk irányul a kollaborációra és a többi munkavállalóval való kapcsolódásra. E folyamat háttereként pedig Chris Laszlo és Fredeerick Chavlit Tsao (2019) arra hívják fel a figyelmet, hogy a másokkal való kapcsolódásnak a tudata már önmagában képes befolyást gyakorolni a gondolkodásunkra, és képes megváltoztatni a cselekvéseinket.

A szerzők a kvantumvezetés kapcsán azt is hangsúlyozzák, hogy e magasabb tudatossággal, valamint vegyítve a tapasztalatokat az analitikus-kognitív készségek fejlesztésével, szervezeti szinten is egy kísérletező jellegű, folyamatos megújulást biztosító folyamatot kapunk.

A fejlesztésekben érdekelt szereplők közötti együttműködés formáinak egyre magasabb szintre történő emelése, és az ehhez szükséges szervezeti keretek és irányítási mechanizmusok fejlesztése, illetve az erre irányuló kísérletezési folyamat jelentőségét nem csupán a menedzsment, a vezetés és szervezés területén aktív szakértők és kutatók emelik ki. Mazzucato a fejlesztéspolitika egy magasabb szintre történő emelkedését egy úgynevezett misszióvezérelt fejlesztéspolitika kialakításában látja, ahol a kormányzatok proaktív szerepet játszhatnak a küldetések meghatározásában, a célok kitűzésében, a források elosztásában és a különböző érdekelt felek erőfeszítéseinek összehangolásában. Ezáltal az állam hatékonyan ösztönözheti az innovációt, alakíthatja a piacokat, és új lehetőségeket teremthet a gazdasági növekedés számára. Ezt 2021-es kötetében Mazzucato határozottan állítja, hogy *„a 21. századi kihívásokat csak úgy lehet megoldani, ha sok olyan projekt körül kísérletezünk, amelyek együttesen teljesíteni képesek a*

küldetést”. Az ehhez szükséges új kapacitások és szervezeti képességek kapcsán Mazzucato állami szinten egy úgynevezett ROAR modell-t ajánl, ahol

- az „R” (Road) a változás irányának meghatározása, amely motiválja az innovációt a gazdaság különböző részein;
- az „O” (Organisations) azon újításokat kereső szervezeteket jelenti, melyek decentralizált hálózatokat építenek ki, amelyek képesek a gyakorlat útján történő tanulásra, elismerik a próbálkozások és a hibák kultúráját, továbbá dinamikus partnerségek kialakítására törekednek mind a magán-, mind a civilszektorbeli partnerekkel;
- az „A” (Assessment) az értékelési és visszacsatolási folyamatokat jelenti, idesorolva a piacteremtő, dinamikus hatások értékelését, mérve a beruházások gazdasági növekedést gerjesztő hatását, továbbá megragadva a vállalatok közötti pozitív tovagyűrűző hatásokat is;
- a modell utolsó „R” (Risks and Rewards) eleme a kockázatok és jutalmak kapcsán egyfajta szimbiózis megteremtését sürgeti a köz- és magánszféra között, valamint a magánszektorbeli partnerek között, annak érdekében, hogy a kockázatok és a hasznok egyaránt megoszthatók, illetve vállalhatóak legyenek.

A városfejlesztés és a területfejlesztési folyamatok vezérlése számára a fentiek arra utalnak, hogy várostársági szinten, illetve a területfejlesztés leghangsúlyosabb területi szintjein, új kapacitások kialakítására van szükség és a hangsúly a több munkarészes, nagy terjedelmű dokumentumokról a fejlesztések koordinációja felé helyeződik át. (Farkas 2021) A menedzsment terület legfrissebb megállapításai alapján a térségfejlesztési kapacitásokban annak képessége is kiemelten fontos, hogy egyszerre kerüljenek belátásra az adott terület kihívásai és megoldási lehetőségei, ugyanakkor (a fejlesztési dokumentumokban rögzített külső környezeti vizsgálati munkarészekben és a tervhierarchiák dokumentumrendszerén kívül is) az érintett szereplők a fejlődésüket egy rész-egész viszonylatban tudják érzékeltetni szűkebb és tágabb léptékben egyaránt. Mindehhez a koordináción kívül a közösségi kapcsolatok menedzselése, mint szervezeti képesség, elengedhetetlen. Mazzucato ajánlása mentén a térségfejlesztési folyamatokban is szükséges lehet a célok olyan újszerű megfogalmazására, ahol azokra a kihívásokra koncentrálnak, amelyeket a technológiai és a térség induló vállalkozásai követhetnek, és amelyek megoldhatók a terület- és településfejlesztés eszközei, forrásai és lehetséges innovációi által. Szintén irányadó üzenet lehet Mazzucato ajánlásából kiindulva, hogy települési szinten az önkormányzatok részéről nem feltétlenül pénzügyi forrással szükséges támogatni az innovációt. A térségekről szóló adatok sokfélesége és a különböző finanszírozási lehetőségek nagyobb változatossága, valamint azok új kombinációja, szintén adhat előremutató lendületet. Emellett a településfejlesztési beavatkozásokban szintén kiemelt jelentőségű – a jövőképeség egyik fontos feltétele – a kockázatok terjedésének megértése, az eredeti koncepciótól a végső, például kereskedelmi fejlesztésekig.

Kísérletek és kísérletezést támogató szerveződések a városban (Urban Living Labs, Urban Experimentation Platforms)

A városoknak a jelenlegi kihívásokra válaszul, illetve a fenntarthatósági fordulat eléréséhez sokkal reziliensebb működési modellre kell váltani (UN World Population Prospects 2017) Ehhez a helyi gazdaságfejlesztés elmélete alapján (Bajmócy 2011, Lengyel 2010) holisztikus szemlélet mentén szükséges feltárni a különböző helyi értékeket, normákat, érdekeket és a közöttük lévő összefüggéseket. Mindemellett a fejlesztéspolitika fejlődése, továbbá a kortárs menedzsment és vezetési szemlélet alapján is egyre inkább kirajzolódik, hogy a terület- és településfejlesztésben érdekelt (ön)kormányzati szinteken is több kísérletezési tevékenységre lenne szükség.

A kísérletezés kultúrájának kialakításhoz az okos város típusú, infokommunikációs technológiákkal támogatott városfejlesztési megoldások bevezetését vizsgálta Raven et al. 2019-es tanulmányukban. Ennek kapcsán a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy az újítások bevezetését, mint minden a helyi társadalomban lévő interakciót, elsősorban az intézményi, a szabályozási és az adott térségre jellemző kulturális- kognitív jellemzők határoznak meg. (Utóbbi tényező olyan helyi szokásokat, illetve íratlan szabályokat jelent, melyek gyakran csak rutin cselekvések viselkedési mintázataiból, indirekt módon ismerhetők meg. A szabályozási keretek kategóriájába pedig a szerzők a helyi, illetve térségi fejlesztési politikákat és célokat is beleértik.) Ezek adják azokat a kereteket, amelyekben belül az aktuális térségi szintű kihívásokra reagálni lehet. Raven et al. kutatásában, az okos város megoldásokkal való kísérletezés mentén, annak mélyebb megértésére törekedtek, hogy a helyi társadalmakat meghatározó intézményi pillérek, annak változási iránya és dinamikája, illetve egy, az aktuális kihívásoknak való nagyobb megfelelést biztosító, új intézményi berendezkedés kialakulása hogyan hat az érintett szereplők mobilizálására és a stratégiai kérdésekre, illetve a kihívásokra adandó válaszok és megoldások megtalálására. Eredményeikben, az okos város megoldásokhoz kapcsolódó kísérletezés mentén, azt hangsúlyozzák, hogy a kísérletek mindig függenek helyspecifikus tényezőktől, elsősorban a gazdasághoz és iparhoz kapcsolódó policy jellegű céloktól és/vagy egy kitüntetett tudományos intézmény jelenlététől. A térségre vonatkozó, irányadó szakpolitikai célok megfogalmazása ugyanis az, amely felhatalmazza és azonosítja a szereplőket az együttműködésre.

Az ilyen informális együttműködéseknek biztosítanak teret a Living Lab-eknek vagy élő laboratóriumnak nevezett, városi kísérleti egységek és/vagy területrészek. A városi élő laboratóriumokat tartalmazó, az azokat (ha közvetetten is) vizsgáló cikkek sorában egyik elősként a korábban is hivatkozott Raven és szerzőtársainak 2019-es írása összességében még nem definiálja ezen együttműködési formát, de nemzetközi példák

(Amszterdam, Hamburg és a kínai Ningbo városai) alapján rögzíti, hogy a napjaink városi kihívásaira adható válaszok kifejlesztése gyakran ezen együttműködések keretében jön létre. Az élő laboratóriumok keretében tehát egyszerre többféle, profitorientált és nem profit orientált szereplők laza, informális együttműködése tud megvalósulni. A városi laboratóriumokra röviden Egedy (2017) is kitért a helyi szintű okos város projektek kapcsán. Ezen együttműködések előnyeként említi, hogy az egyes fejlesztések „valós környezetben, a tényleges használat közben nyerik el végleges kereteiket, amiben fontos szerepe van a felhasználói visszajelzéseknek.” A taktikai urbanizmus fogalma szintén ide kapcsolódik, ezek Lydon et al. (2015) meghatározása alapján olyan ideiglenes jellegű, alacsony költségű és alulról jövő kezdeményezések, illetve együttműködési tevékenységek, melyek nagyobb léptékű, szakpolitikai célok eléréséhez járulnak hozzá. Általában az épített környezet formálására vonatkozó tevékenységek tartoznak ide, egy-egy tér, háztömb, utca vagy térrész használatának megváltoztatására irányuló összefogások kapcsán a fogalom a hazai média figyelmébe is bekerült.

Rehm et al. 2021-es tanulmányában a városi kísérletezési kultúra vizsgálatának keretében annak feltételeit keresi, amelyekkel az adott helyben releváns innovációkat lehet létrehozni, amelyek egy térség versenyképességének növeléséhez és nagyobb mértékű fenntarthatóságához vezetnek. Ennek keretében a szerzők már megkülönböztetik a városi élő laboratóriumokat (Urban Living Labs) és a kísérletezés irányításához szükséges eszközt is azonosít, melyek a városi kísérletezési felületek, illetve platformok (urban experimentation platforms). Jóllehet a living lab fogalmát a szerzők itt sem definiálják egyértelműen, de jelentését tekintve ugyanúgy alkalmazzák a kifejezést, mint Raven és szerzőtársai (vagyis azt a jelenkori kihívásokra választ kereső, a városfejlesztésben érdekelt szereplők laza, ideiglenes, illetve projekt jellegű együttműködéseként tekintik). Az Urban Living Lab kategóriájába beleértünk minden olyan közösségi teret, ami lehetővé teszi a hatóságok, közintézmények és a helyi emberek egymáshoz való kapcsolódását, kommunikációját és közös alkotását. Sok esetben ezek a partnerségek egyetemek által vannak koordinálva, az önkormányzatok pedig ösztönzői a kapcsolatok létrehozásának és ehhez eszközöket, technológiát és fejlesztésre vagy tesztelésre szoruló szolgáltatásokat vagy például területrészt adnak. Az Urban Living Lab-ek további gyakori szereplői az üzleti inkubátorok, az ügynevezett quadruple és quintuple helix modell (Carayannis et al. 2012) megvalósítói. Az élő laboratóriumok tehát olyan lehetőségeként funkcionálnak (különböző szervezetek, térszínek, helyszínek formájában, illetve keretében), amikor vagy aminek kapcsán életszerűen találkozhatnak a közintézmények, illetve a hatóságok, a vállalatok, a kutatást végző szervezetek képviselői, valamint a helyi emberek, és interakció jöhet létre közöttük, megoszthatják tapasztalataikat, ered-

ményeiket és lendületet adhatnak egy széleskörűbb (szakpolitikai) tanulási folyamatnak. Ezen együttműködések változatos formákban jelenhetnek meg, például működhetnek közösségi irodákként, hackathon események keretében, de a legfontosabb tulajdonságuk az, hogy lehetővé teszik az önkormányzatok számára, hogy új kapacitásokat építhessenek ki olyan új szerepkörök működtetéséhez, mint a közvetítés, hálózatépítés, trendfigyelés.

A városfejlesztést és kísérletezést célzó platformokat szintén az okosváros-típusú fejlesztési beavatkozások mentén, annak nemzetközi példáit vizsgálva Rehm és szerzőtársai leírják, hogy azokon a területeken, ahol e kísérletezési eseményeket tanulmányozták elsőként Urban Living Lab-ek alakultak ki és ezt követően jöttek létre hosszabb távú működésre, illetve kísérletezésre vállalkozó Urban Experimentation Platformok.

A kísérletezési platformok Rehm és szerzőtársainak cikke alapján reziliens szervezeti és intézményi formát adnak

- a városi ökoszisztémák kormányzásához (erre vonatkozik az alábbiakban szereplő müncheni példa),
- a közös alkotási tevékenységek ösztönzéséhez, ahol a kísérletezés egyfajta városi szolgáltatás, ami révén adatalapú ösztönzést biztosítanak a valós igényekre reagáló innovációs tevékenységekhez és
- a fenntartható városi megoldások kialakításához, valamint
- a helyi innovációk minősítéséhez.

E platformok oly módon segítik elő a városok ökoszisztémájának irányítását, többek között annak érdekében, hogy a lakosok igényeire, illetve valós problémáira reagáljanak, hogy új megoldásokat és új forrásokat kutatnak fel. Mindezek pedig egyúttal, nyitott szervezet révén, átláthatóságot és folyamatos betekintést tesznek lehetővé munkájukba a velük kapcsolatban álló, a helyi fejlesztésekben érdekelt szereplők számára. A térségi szereplők közös alkotásra való felhatalmazása a kreativitás és az innováció jegyében a szereplők közötti új kapcsolatok kialakítását ösztönzi, illetve ennek kezdeményezését jelenti. A közös alkotás folyamatainak, illetve az ilyen jellegű projektek kapcsán a szerzők a helyi lakosok bevonását is hangsúlyozzák e platformok működésében. A helyi innovációk minősítésének fókuszában pedig az innovációk lehetséges hatókörének és terjedelmének megállapítása áll. A több szintű párbeszéd és a kapcsolatok menedzseléséhez pedig a szerzők (Rehm et al. 2021; Ji 2021) az együttműködések bizonyos fokú intézményesítését, állandó jelleggel való működését, valamint különböző, a városi életminőséget, illetve a településhasználók percepcióit mérő mutatók alkalmazását hangsúlyozzák.

Annak módjában, ahogyan az önkormányzatok egy kísérletezési kultúra megteremtése felé tudnak elmozdulni, a legnagyobb kihívás az, hogy hogyan lehet az egyéni kezdeményezéseket felskálázni és beilleszteni a jelenlegi kormányzati módszerekbe, mely felskálázási problémát többek között a már hivatkozott Otto Scharmer (2018) is említi.

Mivel a városi információs rendszerek (Urban Information System, UIS) fejlesztése több adatot adnak és jobb információ menedzsmentet tesznek lehetővé az életterünkkel kapcsolatban, napjainkban a városi szintű technológiai megoldások (smart city jellegű beavatkozások) segíthetnek ezek kezelésében. Ennek alapja, hogy a virtuális és digitális kapacitások, például okostelefonokon lévő applikációk nem csak közléstesznek, hanem megfelelő engedélyezések esetén az adatok begyűjtésében is tudnak segíteni. A digitális platformok a település- és területfejlesztési célú tevékenységek információ menedzsmentjét is képesek segíteni (Farkas 2022), emellett gyakran forrásokat és koordinációs alapot is biztosítanak az együttműködésen alapuló kísérletekhez.

Hivatkozva Brunswicker et al. 2017-re Rehm et al. kiemeli, hogy a digitális technológiák elősegíthetik a kreativitást és a tanulást, és ezáltal előre lendítik a tudás fejlesztését a polgárok bevonásával, hiszen a mobil és a legújabb adatátviteli technológiák, a különböző szenzorok és a közösségi média ehhez mind támogatást adnak. Vagyis a városi sokféleség és a folyamatok komplexitásának kezeléséhez a digitális technológiák kifejezetten jó, illetve hasznos megoldást képesek nyújtani. Ehhez azonban egy szocio-technológiai transzformációra van szükség, amit a következő jellemzőkkel rendelkező kormányzati stílus tud megalapozni Rehm et al. (2021) alapján:

- nyílt (intézményesíteni a nyitott innovációt);
- átlátható;
- interaktív;
- befogadó;
- társadalmi részvételre, illetve bevonásra építő.

Összességében a városi kísérletezést, az ehhez szükséges feltételek kialakítását a szakirodalomban a szerzők, mint szolgáltatást tekintik. A kísérletezést végző szervezet modellje legfontosabb tulajdonságainak sorában pedig Rehm és szerzőtársai 3 vonást emelnek ki:

- 1) lehetővé teszi a közösségi innovációt, oly módon, hogy formalizál, illetve rutint épít bizonyos, a korábbiakban hallgatolagos tudásként létező megújulási folyamatokhoz;
- 2) folyamatosan be vannak ágyazva a város irányítási struktúrájába (mind folyamatok szintjén, mind intézményileg);
- 3) a közösségi innováció gyakorlatának alkalmazásával a város ökoszisztémája és partnerei (fejlesztésében érdekelt szereplői) 'egy hullámhosszon' vannak, értik

egymást fogalomhasználatát, illetve a szerzők közvetlen megfogalmazásában 'együtt rezolnálak' a helyi lakosok problémáival, kihívásaival és elköteleződéseivel.

Az okos megoldásokkal támogatott városi kísérletezési folyamatokhoz a következő nemzetközi példák vizsgálata történt, illetve az alábbi legfontosabb tapasztalatok kerültek összegzésre (Rehm et al. 2021 alapján):

- *Hálózatosság és jó kormányzás*: München metropolisz térség egy ökoszisztéma modellezést szolgáló kísérleti szoftvert hozott létre (Business Ecosystem Explorer, BEEEx). Az adatelemzési és vizualizációs szoftver a térség gazdasági fejlődésében érdekelt szereplőinek (hatóságok, vállalkozások, civilek) olyan információkkal szolgál, melyek képesek előre lendíteni a tudásintenzív folyamatokat és az ezekhez kapcsolódó döntéshozást. A Münchener Műszaki Egyetem (TUM) Living Lab Connected Mobility (TUM LLCM) kutatási projektjét a bajor Gazdasági és Média-, Energia- és Technológiai Minisztérium (StMWi) finanszírozta a Centre Digitalisation Bavaria, a bajor állam kormányának kezdeményezése révén. A weboldal nem csupán felsorolja és alapinformációkat közöl a csatlakozó vállalatokról, illetve szervezetekről, hanem a közöttük lévő kapcsolatokat is jelzi, illetve kategorizálja is az üzleti kapcsolatokat egy 10-es besorolás szerint (együttműködés, érdekeltség, tárgyalási szintű kapcsolat, jelenlegi tulajdonosi kapcsolat, egykori tulajdonosi kapcsolat, jelenlegi részleges tulajdonosi kapcsolat, egykori részleges tulajdonosi kapcsolat, finanszírozást nyújtó kapcsolat, beszállító vagy támogatói kapcsolat, alapítás). A szoftver egyszerre működő irányítási eszközként is szolgál a város vezetése számára.
- *A közös alkotás ösztönzése – OrganiCity projekt* (London, Santander, Aarhus): az Európai Unió által finanszírozott projektben a kísérletezés egyfajta városi szolgáltatás, fenntarthatóságot szolgáló, adat alapú megoldás, ami a szereplők innovációs ciklusának minden szakaszát segíti, elsősorban a következő 4 szempontból:
 - felhívásokkal ösztönöz a közös alkotásra (pályázati kiírások a város legfontosabb kihívásaira);
 - innovációs folyamatok, kísérletezések városi szintű rendszerbe szervezését végzi;
 - digitális képességeket, ill. lehetőségeket ad a közös alkotáshoz – nyílt információs rendszer a városról (adat elérés, tárolás és menedzsment, valamint kommunikációs felület a kísérletezők egymáshoz és a városlakókhöz való kapcsolódásához);

- facilitálja a közös alkotást (dinamikus megközelítésben a folyamatok interatív jellegét is képes kezelni, valamint mentoring szolgáltatások nyújtását is lehetővé teszi a kísérletezők felé).

Az önkormányzatoknak az OrganiCity projektekben résztvevő fejlesztők úgy tudtak hozzáadott értéket teremteni a közös alkotás ösztönzéséhez, hogy biztosították a szereplők számára egymás 'láthatóságát', és a kapcsolódás lehetőségét, ellenőrizték a szereplők hitelességét, megbízhatóságát és a szereplők vonzókéességének növeléséhez is hozzájárultak.

- *Térségi kihívásokra térségi megoldások – a helyi innovációk minősítése:* A helyi innovációk minősítése annak célját szolgálja, hogy egy térségben felmerülő valós szükségletekre jól működő megoldások szülessenek, illetve a helyi innovációk minél inkább a helyi problémákra és kihívásokra (is) reagáljanak. A Making Sense H2020 által finanszírozott projekt Amszterdamban, Barcelonában és Pristinában kifejlesztett egy eszköztárat egy úgynevezett közösségi érzékeléshez, amely lehetővé teszi a helyi problémák társadalmi szintű tudatosítását és megértését, és az így kialakult kollektív intelligencia (Mulgan 2017) révén egyben a cselekvést, a közös alkotást is támogathatja. Az eszköztár a fenti három városban végzett kísérleti projektekből jött létre, amelyek során a városok alacsony költségű IoT-érzékelőket kaptak (Smart Citizen Kit) a környezeti adatok rögzítéséhez, megjelenítéséhez pedig egy nyílt online felületen keresztül (nyílt platform) a helyi lakosok is hozzáférhettek. Ezzel lehetőség nyílt a levegőminőség vizualizálására vagy a zaj- és gamma-sugárzási adatok valós idejű megjelenítésére, ami például új zajszabályozási politika kialakítását segítette elő egy barcelonai lakónegyedben. E nemzetközi projekt fontos tanulsága, hogy a városi (és településrészi szintű) adatok értékének felismerése elsődleges a kísérletezési cselekvések elindításához. Emellett pedig Rehm et al. e projekt kapcsán arra is rámutatnak, hogy mechanizmust kell kidolgozni arra vonatkozóan, hogy digitális platformokon keresztül minél jobban ki lehessen terjeszteni ezen adatok felhasználását és mindeközben a kísérletezést végzők részére is edukációs lehetőségeket kell biztosítani ahhoz, hogy etikus módon gyűjtsék és alkalmazhassák ezen adatokat.

Összegzés

A téma, jóllehet szűk, de nemzetközi vizsgálatokkal jól megalapozott irodalma alapján rögzíthető, hogy a kísérletezést támogató környezet, illetve a platformok komplexitást kezelő képességének alkalmazása képes városrészi és várostérségi szinten egyaránt társadalmi változásokat kiváltani, azok eredményei, illetve hatásai pedig becsatolhatók a helyi politikák további alakításába, fejlesztésébe.

A nyílt felületek, platformok alkalmazása révén létrejött városi kísérletek továbbá más városok számára is továbblépést jelenthetnek a fenntarthatóbb megoldások felé. Rehm et al. (2021) ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy az önkormányzatoknak kulcsszerepe és úgynevezett híd tartó funkciója van e folyamatokban, ugyanis általuk nyer garanciát egy kezdeményezés arra, hogy valóban az arra legalkalmasabb érintettek között jöjjenek létre az együttműködések és koordinált módon történhessen a partnerségek kialakítása. Az együttműködés és a fejlesztési szereplők koordinációja tehát (itt is) új önkormányzati szerepkörként jelenik meg.

A városok nagyobb rugalmasságának eléréséhez és a fenntarthatóság felé történő elmozduláshoz, a digitális platformok és az élő laboratóriumok egyaránt kiemelt jelentőségű fórumok. Ezek a kísérletezést támogató kezdeményezések és az ezt támogató szervezeti modelleket működtetni képes folyamatok révén tudnak kialakulni. A városi kísérletezést elősegítő élő laboratóriumok ösztönzésével, majd platformok kialakításával a települések képesek befogadni és kezelni a helyi kezdeményezések és az innovációk sokféleségét, valamint rögzíteni és becsatornázni az azok által létrejövő információkat és eredményeket a városi döntéshozatali folyamatokba. Mindez lehetővé teszi egy ökoszisztéma alapú gondolkodás tényekkel és adatokkal történő megalapozását, valamint hatékony támogatást nyújt a fejlesztési irányok kapcsán felmerülő stratégiai kérdésekre való válaszok megtalálásához.

Irodalom

- Árva A. (2022): Az okos város fogalom megjelenése a magyar közép- és nagyvárosok fejlesztési dokumentumaiban. *Földrajzi Közlemények*, 1., <https://doi.org/10.32643/fk.146.1.2>
- Bajmócy Z. (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*, JATEPress, Szeged, 2011 <https://eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/bevezetes-a-helyi-gazdasagfejlesztesbe-kotet>
- Beck, K., Mike, B., Bennekum, A., Cockburn, A., Cunningham, W., Martin, F., Grenning, J., Highsmith, J., Hunt, A., Jeffries, R., Kern, J., Marick, B., Martin, R. C., Mellor, S., Schwaber, K., Sutherland, J., Thomas, D. (2001): Manifesto for Agile Software Development <https://agilemanifesto.org/>

- Carayannis, E.G., Barth, T.D., Campbell, D.F. (2012): The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *J Innov Entrep* 1, 2.; <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>
- Csanádi G., Cszimady A., Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 1., 15–36. http://real.mtak.hu/116804/1/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2582.pdf
- Cséfalvay Z. (2017): A nagy korszakváltás, Kairosz Könyvkiadó.
- Egedy T. (2017): Városfejlesztési paradigmák az új évtizedben – A kreatív és az okos város. *Földrajzi Közlemények*, 3., 254–262. https://foldrajzitasasag.hu/downloads/foldrajzi_kozlemenyek_2017_141_evf_3_pp_254.pdf
- Farkas S. (2021): Marketing orientált városfejlesztés és partnerség a technológia korában. *GRADUS*, 4., 92–102. https://gradus.kefo.hu/archive/2021-4/2021_4_TGT_011_Farkas.pdf
- Farkas S. (2022): Fejlesztési kihívások és technológia vezérelt megoldások a városrészek irányításában. In: Schuchmann Júlia: *Adatvezérelt gazdaság tanulmánykötet*, Neumann János Egyetem, Településmarketing és Gazdaságföldrajz Központ. https://start.uni-neumann.hu/telemarket/kiadvanyok/2022-5/07_Farkas.pdf
- Gere L., Kocsis J. B. (2022): Az okosváros-tervezés fejlődéstörténete kritikai megközelítésben. *Tér és Társadalom*, 4., 108–129.
- Hayward, S. (2018): *The Agile Leader*, Kogan Page (Simon Hayward [2019]: *Az agiliz vezető*, Pallas Athéné Könyvkiadó, Budapest
- Hollands, R. G. (2015): Critical interventions into the corporate smart city, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8., 61–77 <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu011>
- Ji, T., Wei, H.-H., Su, Y.-C. (2021): Towards people-centric smart city development: Investigating the citizens' preferences and perceptions about smart-city services in Taiwan. *Sustainable Cities and Society*, 67. DOI: 10.1016/j.scs.2020.102691
- Lengyel I. (2010): *Regionális gazdaságfejlesztés: Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Lydon, M., Garcia, A. (2015): *Disturbing The Order of Things*. In: *Tactical Urbanism*. Island Press, Washington, DC. https://doi.org/10.5822/978-1-61091-567-0_1
- Mazzucato, M. (2021): *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Penguin Random House UK, Allen Lane.
- Molenaar, C. (2020): *The End of Competition: The Impact of the Network Economy*, World Scientific Publishing (A verseny vége: A hálózati gazdaság hatása, Budapest 2021, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.)
- Mulgan, G. (2017): *Big Mind: How Collective Intelligence Can Change Our World*, Princeton University Presss (A nagy elme: Hogyan alakítja át a világunkat a mesterséges intelligencia, Budapest 2018, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.)
- Rab J., Szemerey S. (2018): Az okos város fejlesztési modell módszertani alapjai útmutató, Lechner Tudásközpont. <http://okosvaros.lechnerkozpont.hu/sites/default/files/2018-10/az-okos-varos-fejlesztési-modell-modszer-tani-alapjai-online.pdf>
- Raven, R., Sengers, F., Spaeth, P., Xie, L., Cheshmehzangi, A., Jong, de M. (2019): Urban experimentation and institutional arrangements, *European Planning Studies*, 2., 258–281, DOI: 10.1080/09654313.2017.1393047
- Rehm, S.V., McLoughlin, S., Maccani, G. (2021): Experimentation Platforms as Bridges to Urban Sustainability. *Smart Cities*, 4., 569–588. <https://doi.org/10.3390/smartcities4020030>
- Scharmer, O. (2018): *The Essentials of Theory U: Core Principles and Applications*, Berrett-Koehler Publishers, 2018 (Otto Scharmer [2020]: *Az U-vezetéseleméről röviden – Alapelvek és alkalmazások*, Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.)

- Sendra, P., Sennett, R. (2020): *Designing Disorder: Experiments and Disruptions in the City*, Verso (Richard Sennett, Pablo Sendra [2020]: *A rendezetlenség megtervezése: Kísérletek és zavarok a városban*, Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.)
- Sennett, R. (2012): No one likes a city that's too smart. *The Guardian*, 4 December, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/04/smart-city-rio-songdo-masdar>
- Szalai, Á., Fabula, Sz. (2021): The Role of Locality and Place-specific Development Paths in Creating Smart Cities: the Example of Middle-sized Hungarian Cities. *Geographia Polonica* 2021, 4., 483–502. <https://doi.org/10.7163/GPol.021>
- Szemereyné Pataki, K. (2023). Innovative employment model: Senior knowledge utilisation program in Kecskemét. *Vezetéstudomány Budapest Management Review*, 4., 40–53. DOI: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2023.04.04>
- Tsao F. C., Laszlo, C. (2019): *Quantum Leadership*, Stanford University Press, 2019; (Frederick Chavalit Tsao, Chris Laszlo [2019]: *Kvantumvezetés*, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.)
- UN World Population Prospects 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables, UN-Habitat (2017) https://population.un.org/wpp/publications/files/wpp2017_keyfindings.pdf
- Vas Zs. (2012): Tudásalapú gazdaság és társadalom kiteljesedése: A Triple Helix továbbgondolása – a Quadruple és Quintuple Helix. In: *Dialógus a regionális tudományról*. Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola; Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr, 198–206. <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/8061/7/2167315.pdf>
- Xu, H., Geng, X. (2019): People-Centric Service Intelligence for Smart Cities. *Smart Cities*, 2., 135–152. DOI:10.3390/smartcities2020010
- 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelete egyes kormányrendeleteknek az „okos város”, „okos város mód-szertan” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/0124461c156324165f1b27424582e0028122d807/letoltes>

Hilbert B. (2024): Egy példa a várospolitikai teljesítmény értékelésére történeti léptékben: Bécs és Budapest vízvezeték- és csatornahálózatának kiépülése a dualizmus idején költségvetési adatok tükrében (1874–1914). CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 69–95.

Egy példa a várospolitikai teljesítmény értékelésére történeti léptékben: Bécs és Budapest vízvezeték- és csatornahálózatának kiépülése a dualizmus idején költségvetési adatok tükrében (1874–1914)

Hilbert Bálint¹

Absztrakt

Bécs és Budapest dualizmuskori városfejlődésének összehasonlításáról már számtalan kutatás született különféle diszciplína felől megközelítve. Az Osztrák–Magyar Monarchia fennállásának több mint 50 éve alatt a két társfőváros nagyléptékű fejlődésen ment keresztül, amelyet egyöntetűen várospolitikai sikernek könyvelt el az utókor. De vajon hogyan értelmezhető és milyen tudományos szempontok mentén fogható meg a váropolitika teljesítménye a 19. században? Erre a kérdésre a várostörténeti irodalmak többsége a városok társadalmi-gazdasági és infrastrukturális fejlődésének eredményeivel válaszol, de a korabeli városi kormányzás teljesítményének komplex értékelésére már jóval kevesebb támpontot találunk, még a városi kormányzás kortárs irodalmait fellelőzve is. Jelen tanulmány erre a kérdéskörre támaszkodva kíván egy lehetséges példát prezentálni Bécs és Budapest 19. századi váropolitikájának fókuszpontjában lévő vízvezeték- és csatornahálózat kiépítésének többszemponútú vizsgálatával. A kutatás egyrészt feltérképezi ezen infrastrukturális elemek kiépülésének hatásfokát és területi egyenlőtlenségeit statisztikai mutatók vizsgálatán keresztül, másrészt az azokhoz kötődő bevételi és kiadási költségvetési tételeket is számításba veszi, így összetett képet adva a vízvezetékek és csatornák kiépítésének költséghatékonyságáról is. A kvantitatív módszereken alapuló empirikus vizsgálatot pedig a tanulmány a városi kormányzási elmélet egyik fontos attribútumának, a városi autonómiának kontextusába helyezi, figyelembe véve a két város 19. századi városfejlődésének fontosabb szakaszait is. A kutatás eredményei rámutattak arra, hogy a városi autonómia mértéke szignifikáns

¹ PhD, tudományos segédmunkatárs, HUN-REN TK Szociológiai Intézet, Hilbert.Balint@tk.hu

összefüggésben állhatott a városépítés teljesítményével, mivel a széles autonómiával rendelkező Bécs dinamikusan bővülő városterületén átlagosan nagyobb hatékonysággal építette ki a vízvezeték- és csatornahálózatot, mint az államnak jobban kitett és bonyolult kormányzási rendszerrel rendelkező Budapest.

Kulcsszavak: Osztrák–Magyar Monarchia, Bécs, Budapest, várospolitikai, városi kormányzás

Abstract

The comparative type of research on Vienna's and Budapest's urban development during the second half of the 19th century is a popular topic among urban scientists. The two capitals of the Austro–Hungarian Monarchy underwent a large-scale development in nearly half a century, which is praised by many historiographic literature on the topic as a huge success in the cities' urban politics. But how can the performance of a 19th-century urban policy be interpreted scientifically? Most of the literature on urban history gives us a detailed picture of the quantitative results of the cities' socio-economic and infrastructural development as an answer. However, we can find much less information about the evaluation of contemporary urban governance's performance in a complex way, even if we take into account the modern literature on urban governance. Based on this argument, this study aims to demonstrate an individual case of circumscribing urban governance's performance by examining the construction of urban water and canal systems from multiple perspectives. On one hand, the research examines different types of statistics to reveal the efficiency of the development of these infrastructural elements and their territorial inequalities in both cities. On the other hand, the study also takes into account the budgetary items of water and canal systems, giving us a complex picture regarding the financial background of the construction of these infrastructural objects. Then the main findings of the statistical examination are interpreted in the context of urban autonomy and the main elements of the cities' urban development throughout the 19th century. The results of the empirical research showed a significant connection between urban autonomy and the performance of urban development since Vienna with greater jurisdiction could build the necessary water and canal systems in its enlarged territory with more efficiency than Budapest which was more dependent on the Hungarian state and had more complicated urban governance system.

Keywords: Austro–Hungarian Monarchy, Vienna, Budapest, urban development, urban governance

Bevezetés: Várospolitika és városi kormányzás a 19. században

A 19. századi modern (polgári) városi kormányzás kezdeti formálódásának részletei fehér foltnak számítanak a relatíve újkeletű „urban governance” szakirodalmi bázisában (DiGateano 2009). A főként amerikai és brit városi tapasztaltokra építő elmélet térbeli és időbeli keresztmetszetet tekintve is sok hiányossággal küszködik. Térben túlnyomórészt Észak-Amerika, Nagy-Britannia és Nyugat-Európa egyéb nagyvárosainak esettanulmányaira támaszkodik az elmélet. A kutatások időbeli spektruma pedig leginkább az 1970-es évek globális gazdasági átstrukturálódása által indukált városirányítási szisztemaváltáshoz, illetve az azóta eltelt időszakhoz kötődik. Az előbb említett kutatásokat a városi kormányzás kurrens tudományos diskurzusa „első generációs” irodalmaknak vagy „transzformációs tézishoz” kötődő műveknek nevezi, utalva az 1970-es évek urban government és urban governance közötti átmenet kiemelt kutatására (Lo 2017). Ezzel szemben az urban governance elmélet „második generációs” irodalmának központi eleme leginkább a „metagovernance” kutatása, amely legegyszerűbb formájában „a kormányzási rendszer kormányzását” jelenti (Berg-Nordlie 2018: 51). Azonban a transzformációs tézistől eltávolodó új elméleti megközelítés is kiforratlan és zavaros, hiszen ugyanúgy egyoldalú térbeli és időbeli skálán mozognak szakirodalmaik. Éppen ebből az egyoldalúságból eredeztetik néhányan magának az elméletnek a zavarosságát és széttartását, ami miatt szükségesnek tartják egyesek „a várospolitika változatosabb helyszínei felé fordítani a kutatói figyelmet” (Dear, Dahmann 2008: 278; Jelinek, Pósfai 2013: 219). Jelinek Csaba és Pósfai Zsuzsanna a Kritikai Városkutatás című könyv bevezető fejezetében erre a térbeli egyoldalúság problematikájára egy nagyon jó érvet hoz fel: „...a sajátos történetpolitikai kontextusok és intézményrendszerek befolyása igen különböző városi kormányzási rendszerek létrejöttéhez vezethet” (Jelinek, Pósfai 2013: 152). A kutatási módszereket tekintve is sokan jelentős deficitet állapítanak meg a komparatív munkákat tekintve (DiGateano, Klemanski 1999; DiGaetano 2009; Pierre 2005; Sellers 2002; Slack, Côté 2014), amely hatékony eszköze lehetne mind a térbeli tapasztalatok kitágításában, mind a városi kormányzás történeti perspektívájának felderítésében.

Alan DiGateano 2009-es tanulmánya talán az egyedüli olyan munka a téma irodalmában, amit kiindulópontnak lehet használni egy város kormányzásának vagy várospolitikájának történeti elemzéséhez (kifejezetten városi kormányzási irodalmakhoz kapcsolódva) (DiGateano 2009). DiGaetano nagy részben épít a Jon C. Teaford által „Települési forradalomnak” elnevezett jelenség irodalmára (Teaford 1975), ami elsősorban a rohamos urbanizáció okozta városi problémákat (lakhatási problémák, járványok, bűnözés stb.) és az arra adott várospolitikai intézkedéseket, valamint városi intézményi és hatásköri alkalmazkodást veszi górcső alá. A nemzetközi irodalomból még

Anthony Sutcliffe történeti munkái emelhetők ki, amelyekben a szerző a 19. századi és 20. század eleji nagyvárosi urbanizáció által kiváltott problémákkal összefüggő városfejlesztési és városrendezési tevékenységet vizsgálta London, Párizs és Berlin példáján (Sutcliffe 1995a). Sutcliffe egy másik tanulmányában megállapította, hogy a városok környezeti problémáinak kezelése megkívánta a város hatóságának beavatkozását, amely a városi közszolgáltatások „községesítését” (birtokba vételét) vonta maga után (Sutcliffe 1995b). Ugyanakkor a legnagyobb metropoliszok (jellemzően fővárosok) autonóm irányítását sokszor a központi kormányzat erősen korlátozta a vidéki önkormányzatokkal szemben, hogy az egyre erősebben felmerülő városi problémákat könnyebben tudja menedzselni (Sutcliffe 1995a). Ezért a fővárosi státusz sokszor egyedülálló problémák forrása lehetett (Sutcliffe 1995b).

Bécs és Budapest 19. századi városfejlődéséhez kapcsolódóan is említhető néhány várostörténeti kulcsirodalom. Bécs 18. századtól jelenkorig vezetett városfejlődéséről Peter Csendes és Ferdinand Opll értekezik részletesen 2006-os könyvükben (Csendes, Opll 2003), míg Budapest dualizmuskori várospolitikáját, városgazdálkodását, intézményi változásait, valamint városépítést Sipos András foglalta össze részletesen 1996-os művében (Sipos 1996). Peter Csendes és Sipos András Bécs és Budapest városépítési és várostervezési körülményeinek dualizmuskori összevetését egy közös munkájukban is megtették (Csendes, Sipos 2005). Az említett művek nagyon alaposan bemutatják a „társfővárosok” infrastrukturális fejlődését párhuzamosan ismertetve főbb társadalmi-gazdasági és politikai fejlődésükkel. Tulajdonképpen Alain Cottureau városszociológus által felállított várospolitikai fejlődési szakaszok közül a „*hatalmi várospolitika*” fázisát tárják fel a hivatkozott művek Bécs és Budapest városfejlődési történetéből. Mint a várospolitikai szakasz nevéből is kikövetkeztethető, ekkoriban a városi önkormányzatok hatalmi igényeket szolgáltattak ki a „haussmanni típusú” városrendezés segítségével és nem igazán számoltak a városrendezés szociális következményeivel. Ugyanakkor a városépítés az egységes városkép kialakítása mellett a város infrastrukturális elemeinek (közútvételek, közlekedési hálózat) kiépítését és fenntartását is hatáskörébe vonta. Ez vezetett át – európai városokként eltérő időben – a „tudatos várospolitika” korszakába, amikor megjelent a szociálpolitikai szempont is a várostervezésben (Keresztély 1995). Természetesen a „*települési forradalomhoz*” és „*hatalmi várospolitikához*” kötődő munkák bőségesen rendelkezésre állnak, azonban azok leginkább a városépítés perspektívájából vizsgálandók, semmint az urban governance elmélet oldaláról.

A kutatás célkitűzése, analitikai kerete és módszertana

Hogyan értelmezhető a várospolitikai teljesítmény történeti kontextusban az előző fejezetben hivatkozott irodalomcsoportok keresztmetszetében? Átfogó, dimenziók sokaságát magába foglaló szempontrendszer helyett, a kutatásban a 19. századi „hatalmi várospolitika” központi feladatának számító vízvezeték- és csatornahálózat kiépítése került a fókuszba, vizsgálva nemcsak a kiépülés megvalósulását és határfokát, de annak költségvetési elemeit is görcső alá véve. A vizsgálatba bevonandó infrastrukturális elemek kiválasztásánál – a hatalmi várospolitikai meghatározottság mellett – két szempont játszott szerepet: azok kiépítéséért túlnyomórészt a városi (bécsi és budapesti) önkormányzat legyen felelős, illetve statisztikai szempontból álljanak rendelkezésre Bécs és Budapest városára is adekvát, összehasonlítható megfelelő adatok. A kétdimenziós elemzés eredményeit pedig az urban governance első és második generációs irodalmában is fontos összetevőként jelen lévő városi autonómia sarkalatos elemeinek fényében kerülnek kiértékelésre. Jelen kutatás esetében ezek a sarkalatos elemek az építési joghatóság mibenlétét, illetve az építető önkormányzat pénzügyi mozgásterét fedik le, amelyek vonatkozó, 19. századi osztrák és magyar jogszabályok feldolgozásával felmérhetők. A dualizmus korában hatályos osztrák jogszabályokat az Osztrák Nemzeti Könyvtár „ÖNB ALEX” nevű adatbázisában, míg a magyar jogszabályokat a „net.jogtar.hu” weboldal „Ezer év törvényei” jogtárban voltak felfedezhetőek. A két város vízvezeték- és csatornahálózatára vonatkozó (évenkénti) építési adatai, valamint a vízművek és csatornázási művek költségvetési adatai pedig a városok statisztikai évkönyveiben² voltak elérhetőek. A vázolt empirikus kutatás eredményeinek jobb értelmezhetősége érdekében, szakirodalmak segítségével Bécs és Budapest dualizmuskori városfejlődésének és városfejlesztésének sarkalatos pontjai is felvázolásra kerülnek.

A kutatás célja a kiválasztott módszertannal kettős: egyrészt új kutatási perspektívával, különböző elméletek módszertani kombinációjával kísérletet tenni a történeti városi kormányzás teljesítményének újfajta értékelésére, ami egyúttal új vizsgálódási megközelítéseket is nyithat Bécs és Budapest dualizmuskori komparatív kutatásának relációjában.

² Bécs statisztikai évkönyvei 1883 és 1914 között digitalizált kiadásban elérhetőek voltak a Bécsi Városi Könyvtár (Wienbibliothek im Rathaus) egyik online adatbázisában (Magistrat der Stadt Wien 1883–1914). Budapest 1874 és 1914 között publikált évkönyvei nyomtatott formában (Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala 1874-1936) elérhetőek, illetve Budapesti Statisztikai Közlemények 1925. évi 53. számában, összefoglaló adatsorok is rendelkezésre álltak (Budapest. Székesfőváros Statisztikai Hivatala 1925).

Bécs és Budapest főbb városfejlesztési kihívásai 1848 és 1914 között

Bécs és Budapest (Pest-Buda) helyi és helyzeti energiái, valamint birodalomrészük, vagyis Ausztria és Magyarország hatalmi státusza az 1848-as forradalmak leverése után döntően meghatározta a városok későbbi fejlődését, de több kiegyezést követő esemény is kardinális hatással volt várostervezési kihívásaikra. Alapvetően Bécs és Budapest nagyon hasonló városfejlesztési kihívásokkal szembesült 1848 és 1914 között: a város-szerkezeti átalakítás kérdései, a Duna szabályozása, a rohamos népességnövekedés és ennek problémái. Ezek a kihívások és ezekkel együtt járó városi tervezési és építési intézményfejlődés mind-mind közvetlenül vagy közvetetten hatással voltak a vízvezeték- és csatornahálózat kiépítésének alakulására is.

Bécs és Budapest *városszerkezeti átalakítása* a hatalmi viszonyok függvényében több évtizedes eltéréssel valósult meg a két városban, de a munkálatok jellege, azok kivitelezésének nehézsége is eltérő volt. Ausztria hatalmi pozíciójából eredő előnye révén Bécs várostervezése rögtön az 1848-as forradalom után elkezdődött és alapvetően könnyebb helyzetben voltak a várostervezők is, hiszen a belváros és a külvárosok közötti városfal lebontásával szabad terep nyílt a Ringstrasse megtervezéséhez. Az 1850-ben a közigazgatásilag is egységesített ó- és külvárosok között az 1857-es császári pátens rendelte el a falak lebontását és 1860-ban városrendezési tervet is elfogadtak a Ring kiépítésére (*1. ábra*). Az intézményi és várostervezési keretek ekkorra már régen adottak voltak a városban: az első építési szabályzatot 1829-ben, míg a városépítési hatóságot („Stadtbauamt”) 1835-ben hozták létre. Az abszolutizmus ezen szakaszában azonban az építési hatóságnak és a városi közigazgatásnak nem sok ráhatása volt a várostervezésre (Suitner 2020), ezt majd csak az 1862. évi községi törvény biztosította (1862/18). 1865-ben nyitották meg ünnepélyesen a Ringet, de építése elhúzódott egészen az első világháború kezdetéig (Hanák 1999). A két ízben is jelentősen megnövelt területű Bécsnek, az 1850. évi területéhez képest csaknem négyszer nagyobb területű elővárosokat kellett funkcionálisan bekebeleznie. Első ízben 1883-ban építésügyi szabályzatot fogadott el a parlament, amely lehetővé tette épületek lebontását és utak kiszélesítését a városszerkezet átalakítása érdekében, így kialakulhatott Bécs ma is ismert körgyűrűs, sugárutas szerkezete (Suitner 2020).

Budapest nagyon hasonló várostervezési kihívásokkal állt szemben, csakhogy az 1873-as tűzsekrach jelentősen megnehezítette az éppencsak egyesülő főváros tervezését. A város egyesítése előtt a várostervezésnek Pesten voltak a legrégebbi hagyományai, amelyet az 1808-ban alapított Pest város Szépítő Bizottmány biztosított. Habár Budán is működött Szépítő Bizottmány, amelyet Baucomission-nak, majd Buda szabad

királyi város Szépítő és Építő Bizottmányának neveztek, illetve Óbudán is tevékenykedett építési bizottság, azonban nem sikerült elérni a pestihez hasonló eredményeket a városrendezés terén (Bán, Fejes 1985). Buda és Pest fejlődése az 1848–49-es forradalom leverése után ellentmondásos volt, ugyanis fővárosi szerepkörüket, sőt autonómiájukat a bécsi kormányzat jelentősen korlátozta, azonban a két város gazdaságilag és társadalmilag töretlenül folytatta a forradalom előtt megkezdett fejlődését. Habár 1849-ben már a Szemere-kormány rendelkezett Pest, Buda és Óbuda egyesítéséről, azonban a neo-abszolútizmusban a bécsi kormányzat ezt nem realizálta (Mezey 2003), amely a magyar főváros későbbi lemaradásának egy újabb előzménye. Az 1867-ben megkötött kiegyezés jelentősen javította a három város helyzetét, azonban az 1873-as városegysítésig az egységes városrendezési tervek hiánya miatt elmaradtak a nagy fejlesztések. Az 1870-ben elfogadott, Fővárosi Közmunkák Tanács létrehozásáról szóló törvényben számos városrendezési munkát irányoztak elő (Kis- és Nagykörút, Sugárút (2. ábra), Duna partjainak szabályozása, hidak építése) (Beluszky 1999). Béccsel ellentétben, Budapesten nem hoztak létre egységes szabályozási tervet, Pesté 1872-ben, Budáé 1876-ban, míg Óbudáé csak 1883-ban készült el (Vörös 1998), 1894-ben viszont Budapest egészére elkészült az építési övezeti terv (Csendes, Sipos 2005).

1. ábra

Ferenc József által szentesített tervpályázat a bécsi Ringstrasse kialakítására



Forrás: https://austria-forum.org/af/Wissenssammlungen/Essays/Kultur/Wiener_Ringstrasse%C3%9Ffe1, letöltve: 2023.11.02.

2. ábra

Pest és Buda térképe a Kör és Sugárút Közmunkatanács által kijelölt vonalával (1873)



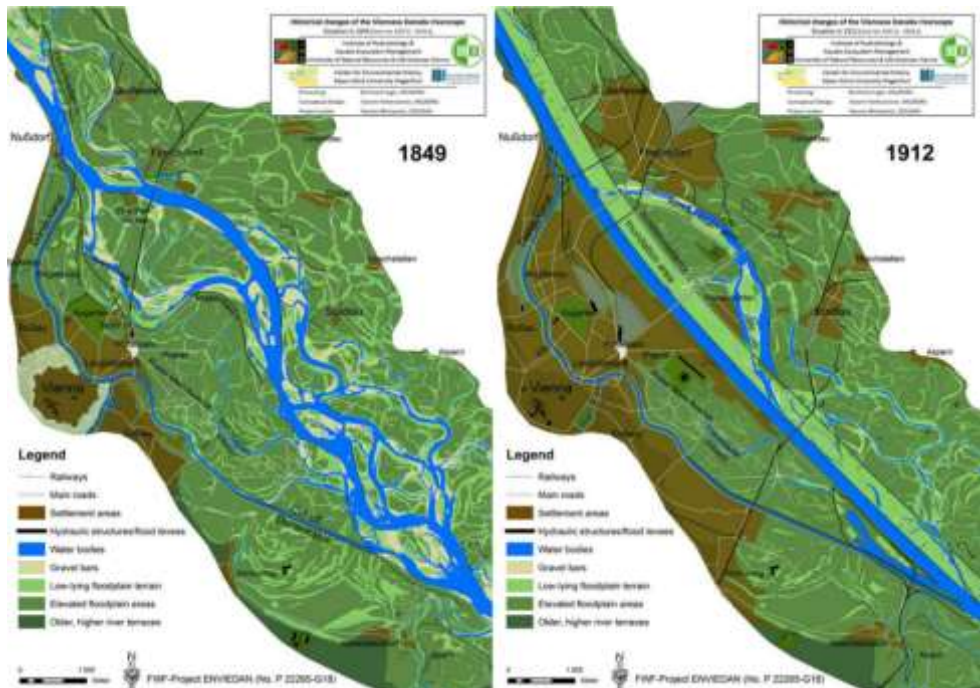
Forrás: <https://dspace.oszk.hu/handle/20.500.12346/50717#>, letöltve: 2023.11.02.

A *Duna szabályozása* mindkét város esetében kardinális kérdéssé vált a város modernizálása útján, többek között a vízvezeték- és csatornahálózat kiépítése végett is. A Bécs mellett sok ágra bomló, mocsaras tájat létrehozó Duna szabályozása nemcsak a fenyegető árvizek és a folyó hajózásra alkalmatlansága miatt volt sürgető, hanem a város fizikai terjeszkedése miatt is. 1869-ben született törvény a folyó szabályozásáról, amely 1875-re már hajózhatóvá is vált, azonban a munkálatok (rakpartok, támfalak, hidak, kikötők építése) a dualizmus korszakának végéig zajlottak (Hohensinner et al. 2013). Bécs terjeszkedése így átterjedhetett a Duna északi partjára (3. ábra), azonban a folyó továbbra is elválasztó szerepet töltött be a két part lakott területei között.

A Duna mellett a hegyekből érkező kisebb vízfolyások is akadályt álltak a városrendezésnek, továbbá a város hegyoldali részének vízvezetékrendszerét is részben hozzájuk kívánták kapcsolni (Sipos 1996). Ennek megoldására a Wien, az Alser és az Ottakringer folyókat szabályozták, valamint a belvárosi szakaszukat beboltozták, így nem állták útját a bécsi városszerkezeti átalakításoknak (Csendes, Sipos 2005).

3. ábra

A Duna szabályozása Bécsnél 1849 és 1912 között



Forrás: Hohensinner et al. (2013): 161. és 164.

4. ábra

Óbuda rakpartja és az új főgyűjtőcsatornájának bekötésre váró szakaszai (1913)

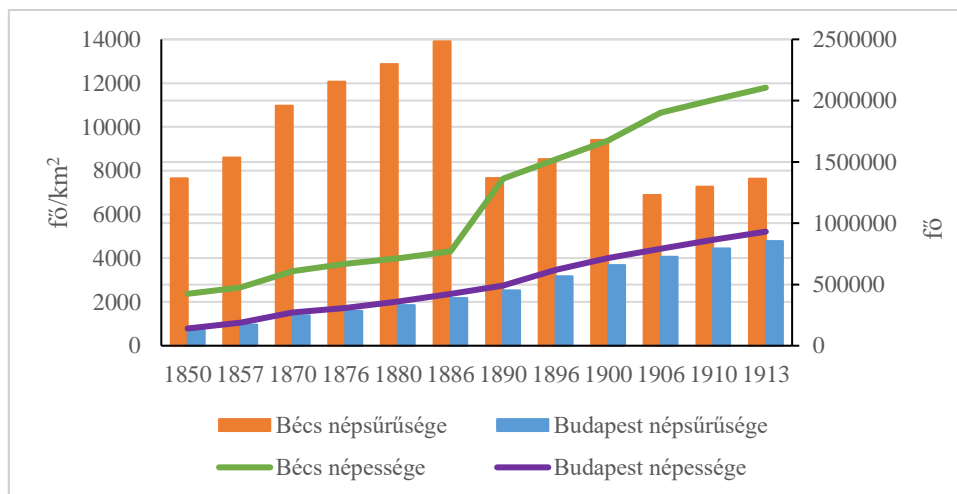


Forrás: https://fortepan.download/_photo/1600/fortepan_274586.jpg, letöltve: 2023.11.02.

Budapesten a Duna sokkal szerencsésebb természetföldrajzi körülmények között folyt, ami könnyebben kivitelezhető helyzetet állított a várostervezők elé. Az 1850-es években elkezdődött a rakpartok kiépítése, ami egészen az első világháborúig tartott (4. ábra), valamint a pesti Duna-meder betemetése lehetővé tette a Nagykörút létrehozását is. A Duna budapesti szakasza rendkívül előnyös volt a vízvezeték és csatornaépítés szempontjából, ugyanis a folyó menti kavicsréteg természetes úton megszűrt vizet adott és nagy mennyiségű szennyvíz befogadására is képes volt a folyam (Sipos 1996). Béccsel ellentétben, ahol a Duna a város periferiáján folyt és elválasztó szerepet töltött be, Budapesten éppen ellenkezőleg, a három egykori város (hidak általi) összeköttetésében lett fontos szerepe.

5. ábra

Bécs és Budapest népességének (jobb oldali tengely) és népsűrűségének (bal oldali tengely) alakulása 1850 és 1913 között

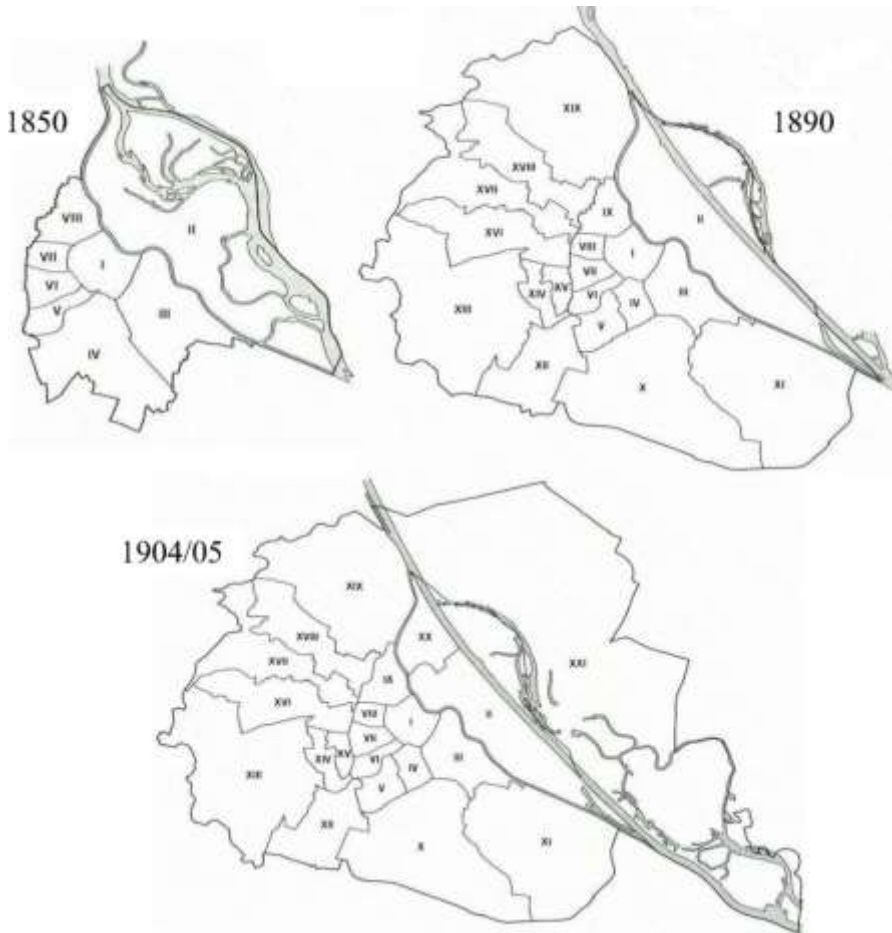


Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883-1914); Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1874-1936) adatai alapján saját szerkesztés.

A rohamos népességnövekedés és az ebből fakadó városi problémák és infrastruktúrális igények mind Bécs és Budapest várostervezésének központi megoldandó ügyeivé emelkedtek a dualizmus időszakának végére. Az osztrák fővároson volt nagyobb nyomás e tekintetben, ugyanis az 1850-ben félmillió lakosságú város 1910-re több mint 2 milliós metropolisszá duzzadt (5. ábra), amely nagy részben a városbővítéseknek volt köszönhető (6. ábra). Két lépcsőben növelték Bécs közigazgatási területét a dualizmus ideje alatt: 1890-ben 30 elővárost, míg 1904/05-ben Floridsdorf települést csatolták a városhoz (Csendes, Sipos 2005). A város területe 55 km²-ről 1890-ben 178 km²-re, majd 1905-ben csaknem 276 km²-re bővült, ami éppen ötszörös növekedést jelentett az 1890 előtti mérethez képest. Ez természetesen jelentős erőfeszítéseket igényelt a szükséges infrastruktúra kiépítésében városszerte. Olyannyira nagy volt a migrációs nyomás a városon, hogy sokan az utcán, illetve a bécsi csatornarendszerben voltak kénytelen hajlékot keresni (Suitner 2020).

6. ábra

Bécs közigazgatási kiterjedésének és kerületi beosztásának változása
1850 és 1905 között



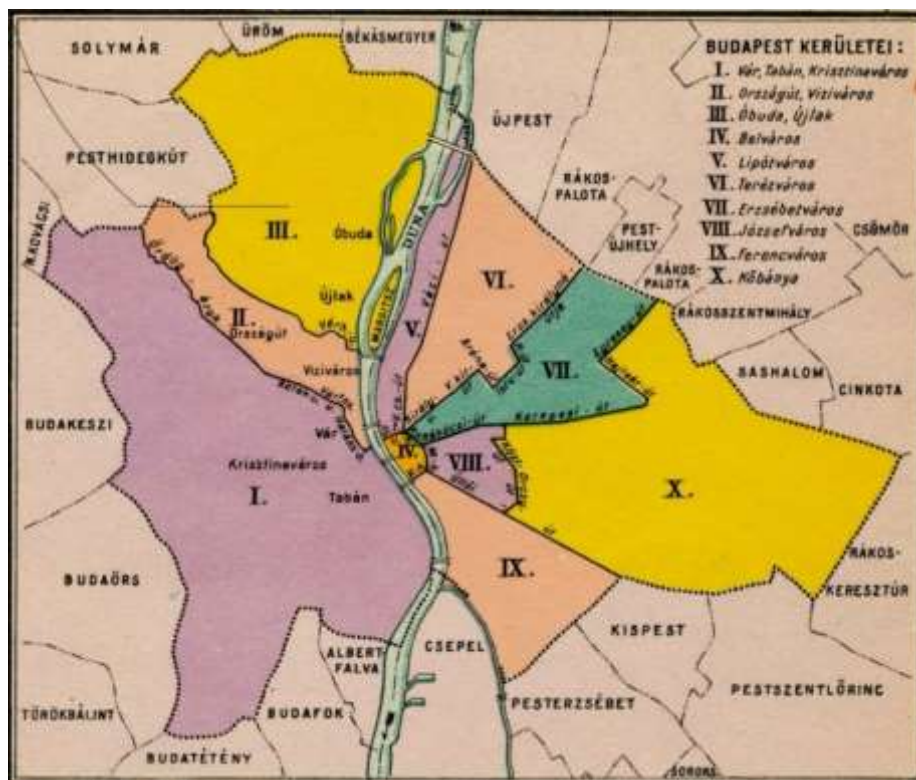
Forrás: https://static-cdn.arcanum.com/nfo-resources/osterreichischerstadatlas/pic/wien_02_a.jpg,
letöltve: 2023.11.02.

Budapest 1873-as létrejötté után közigazgatásilag már nem került bővítésre (területe 194 km² volt) (7. ábra), aminek megfelelően népessége is sokkal egyenletesebben nőtt, mint Bécsé (5. ábra). A kiegyezés után, 1869-ben Buda, Pest és Óbuda összlakossága közelítette a 300 ezer főt, míg ez a szám 1910-re 900 ezer főre nőtt. A négy évtized alatt megháromszorozódó lakosú Budapest igazi világvárossá alakult, amely egyszerre

mutatta a nagyvárosok és kisvárosok jellemzőit is (Szvoboda 1995). Míg Bécs várostervezését nagy feladat elé állította a két ízben kivitelezett közigazgatási bővítés, addig Budapesten a három egykori város tervezési és funkcionális egységesítése maradt a várospolitikai fókuszában. Azonban a főváros egészére a dualizmus korszaka alatt városrendezési terv nem született, amely elég egyenlőtlen tette a három, egykori város között a fejlesztések eloszlását. Pest részesült a legtöbb városrendezési munkálatban a Nagykörút és a Sugárút kiépítésével, Buda városrendezési munkálatai gyakorlatilag csak a Pesthez való illeszkedést szolgálta a hidakon keresztül (Vadas 2005), míg Óbuda szinte teljesen kimaradt a városrendezési munkálatokból (Bán, Fejes 1985).

7. ábra

Budapest kerületi beosztása a városegysítést követően (1873)



Forrás: <https://kate.hu/2020/04/budapest-keruletei/>, letöltve: 2023.11.02.

A fővárosok önkormányzati hatáskörei és ezzel összefüggő építéshatósági és költségvetési jogköreik

Bécs és Budapest birodalomrészi közigazgatásukba való integrálódása és alapvető önkormányzati hatáskörei gyökeresen eltértek egymástól, amely alapvetően Ausztria és Magyarország alkotmányos alapjaira és az arra ráépülő közigazgatási struktúrára vezethető vissza. A föderális felépítésű Ausztriában a községek közigazgatásáról az 1862. évi községi (keret)törvény rendelkezett (1862/18), amelynek részletesebb kidolgozását a tartományi parlamentekre bízták. Néhány népesebb városközség – mint Bécs – azonban külön jogi szabályozást igényelhetett az adott tartományi gyűléstől, amit városi statútumnak neveztek. A statútummal rendelkező városok (Statutarstadt) hatásköre nem különbözött lényegében a községektől, viszont differenciáltabb városi közigazgatási apparátust alakíthattak ki. A Bécs feletti felügyeletet a tartományi kormányzó gyakorolta, aki megfigyelőként vett részt a város kormányzásában és csak abban az esetben avatkozhatott abba bele aktívan, ha a város bármelyik szerve állami vagy tartományi szabályba ütköző rendeletet vagy határozatot hozott. A centralizált magyar közigazgatási rendszerben Budapest (Fiume mellett) egyedülként kapott a magyar parlamenttől egyedi jogszabályt községi ügyeinek szabályozására, ami alapvetően szélesebb mozgásteret biztosított a városnak. Budapest esetében az 1876-ban létrehozott közigazgatási bizottság végezte a város feletti felügyeletet. A közigazgatási bizottságot, mint a közigazgatást segítő fegyelmi és fellebbezési szervet minden köztörvényhatóságban létrehozták (1876. évi. IV. törvény). A bizottságban ugyan a helyi és helyileg választott képviselők alkották a többséget az állami szereplőkkel szemben, de a bizottság elnöke a miniszterelnök által kijelölt főispán lett, és minden fellebbezési ügyben is a miniszterelnök döntött, így a közigazgatási bizottság a városok és vármegyék hatáskörét korlátozó szerv volt (Sarlós 1976). Budapesten más volt helyzet, mivel a közigazgatási bizottság legjelentősebb jogkörét, az építésügyet a Fővárosi Közmunkák Tanácsára (FKT) ruházták rá. A fővárosi közigazgatási bizottságban a királyi államépítészeti hivatal vezetőjének hiánya miatt többségbe kerültek a fővárosi képviselők, így a fővárosi érdekek domináltak a szervben (Lőrincz 1990). A bizottság mellett azonban a magyar kormánynak is közvetlen beavatkozási lehetősége volt a főváros életébe, méghozzá a polgármester révén, akinek végre kell hajtania a kormány bármely rendeletét. Budapest főpolgármestere – akit az uralkodó három jelöltjéből a fővárosi képviselőtestület választott meg – állami felhatalmazásra pedig az egész város feletti irányítást átvehette (1872. évi XXXVI. törvénycikk).

Az előbbiek tudatában nem meglepő, az építési jogkör birtoklása és intézményi keretei teljesen eltértek a két városban. Bécs e jogkörét az 1862. évi községi törvény teljes mértékben biztosította a városnak, így az önmaga szervezhette meg építési hatóságának szervezetrendszerét. Budapesten más volt a helyzet: az építési jogkört a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) kezébe utalták, aminek döntéshozó testületét a főváros és az állam által választott képviselők alkották (1870. évi X. törvénycikk). Az állami képviselők a belügyminisztérium által kijelölt elnök révén voltak többségben, de elviekben a főváros képviselői teljes számban történő megjelenése és egységes fellépése által érvényesíteni tudták álláspontjukat (Sipos 1996). Az FKT-t eredetileg a Nagykörút és a Sugárút menedzselésére hozták létre, de ezek befejezése után, a szerv létezése már-már rivalizációt váltott ki a megerősödő Fővárosi önkormányzattal szemben. Több ízben hatásköri viták ütötték fel fejüket az évek során, például a fővárosi szabályozási terv megalkotása kapcsán és pénzügyi kérdésekben is többször érdekellentétek alakultak ki (Sipos 1996). Ugyanakkor a vízvezetékek és a csatornahálózat kiépítésének és fenntartásának pénzelése több más infrastrukturális elem mellett az 1870. évi X. törvény 26. paragrafusa szerint Buda és Pest, majd Budapest feladata volt, amelyhez kötelezően a rendes bevételek legalább 50%-át kellett fordítani (Sipos 1996).

Mivel Bécsben és Budapesten is a városok hatáskörébe tartozott a vízvezeték- és csatornahálózat kiépítésének és fenntartásának finanszírozása, így érdemes áttekinteni a két város költségvetési mozgásterét is. Lényegi eltérés volt, hogy az osztrák főváros költségvetésének elfogadásához elegendő volt a fővárosi közgyűlés jóváhagyása, míg Budapestét ezen túl a belügyminiszternek is jóvá kellett azt hagynia, vagyis az állami beavatkozás a magyar főváros esetében egyértelmű volt. Három fontos költségvetési tétel említhető meg (községi pótdadó, elidegeníthető városi vagyon, felvehető kölcsön), amelyek alakítási lehetőségei nagyban befolyásolhatták a városok pénzügyi mozgásterét. A közvetlen állami adóra kivethető községi pótdadó mind az osztrák, mind a magyar városok egyik legjelentősebb bevétele volt. Bécs szabadon maximálisan 30%-ban állapíthatta meg a községi pótdadó mértékét, ennél magasabb értéknél tartományi parlament törvényi jóváhagyására volt szükség. Budapest nem vehetett ki szabadon községi pótdadót, csak belügyminiszteri jóváhagyással lehetett meghatározni annak mértékét. A magyar fővárosnak a vonatkozó törvény az elidegeníthető vagyon és a felvehető kölcsön mértéke esetében 25–25 ezer forintos értékhatárt biztosított. Ezzel szemben az alsó-ausztriai parlament statútuma Bécsnek 10 ezer forintot engedélyezett az elidegeníthető vagyon esetében, míg a város 80-szor annyi kölcsönt vehetett fel a budapesti mennyiséghez képest, ami 2 millió forintra rúgott. Ennek a három költségvetési tételnek a szabad alakítási lehetőségei jól kidomborítják Bécs jóval szélesebb pénzügyi autonómiáját, míg Budapest költségvetése döntőrészt a kormánnyal való megegyezés függvénye volt.

Összességében elmondható, hogy Bécs sokkal inkább önálló entitásként tűnik fel előttünk, melynek autonómiáját csak bizonyos esetekben korlátozhatta a tartományi kormányzó, míg Budapest építési és finanszírozási jogkörei nagymértékben az állami akarat függvényei voltak.

Esettanulmány: A bécsi és budapesti vízvezeték- és csatornahálózat kiépítésének statisztikai és költségvetési elemzése

Természetesen Bécs és Budapest területén már az ókorban is voltak vízvezetékek és csatornák, továbbá a 19. század első felében a folyamatos kolerajárványok hatására már mindkét városban elkezdődtek a vízvezeték- és csatornaépítési munkálatok³ (Csendes, Sipos 2005). Jelen tanulmányban közölt kutatás kifejezetten a dualizmus alatt, „modern” technológiával épült infrastrukturális beruházásokra és azok pénzügyi vonzátára vonatkozik, amelyekhez hivatalos statisztikai és költségvetési számadatok is rendelkezésre állnak.

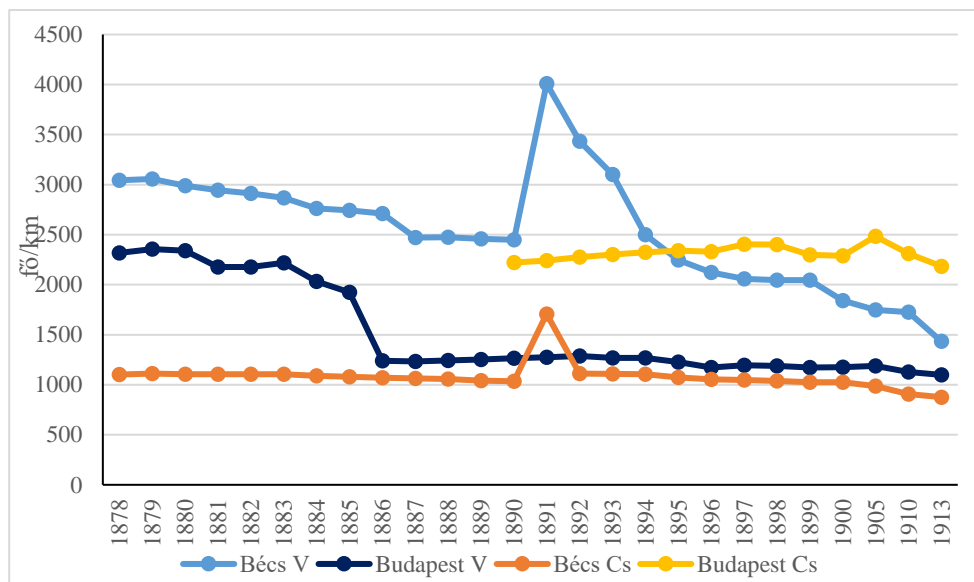
Vízvezeték- és csatornahálózat kiépítésének üteme és határfoka (1878–1914)

A kutatás első dimenziója magához a vízvezetékek és csatornák fizikai kiépülésének folyamatához, de még inkább annak határfokához kapcsolódik, értve ez alatt elsősorban a népességre vetített arányait és területi eloszlásukat. Abszolút adatokat tekintve a két város között nagyságrendbeli különbségek voltak: 1878-ban Bécsben 225 kilométer, míg Budapesten 141 kilométer kiépített vízvezeték volt, ami 1914-re előbbiben 1500, utóbbiban 863 kilométerre gyarapodott. A csatornahálózat hosszát tekintve még nagyobb differencia tapasztalható: 1890-ben Bécsben 788, Budapesten 218 kilométer, míg 1914-ben előbbiben 2 453, utóbbiban 218 kilométer csatorna állt rendelkezésre (Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala 1925; Magistrat der Stadt Wien 1883–1914). Természetesen a két város között óriási lakosságszámbeli különbség is volt, továbbá Bécs területe két alkalommal jelentősen bővült, ami az adatokat is ugrásszerűen módosította. Ez az egy kilométer vízvezetékre, illetve egy kilométer csatornára eső lakosságot ábrázoló diagramon is jól látható (8. ábra).

³ Bécs városhatárán belül 1830-ban már 20 kilométernyi, az elővárosokban 90 kilométernyi csatorna állt rendelkezésre (Wien Geschichte Wiki 2023). Budapest az 1873-as városegysítéskor közel 100 kilométer csatornával rendelkezett (Csendes, Sipos 2005).

8. ábra

Egy kilométer vízvezetékre és csatornára eső népesség száma
(1878–1900; 1905; 1910; 1913)*



Jelmagyarázat: V=Egy kilométer vízvezetékre eső népesség, Cs= Egy kilométer csatornára eső népesség

Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883-1914); Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1925) adatai alapján saját szerkesztés. *Budapest csatornahálózatára vonatkozó statisztikák csak 1890-től állnak rendelkezésre a fővárosi statisztikai évkönyvekben.

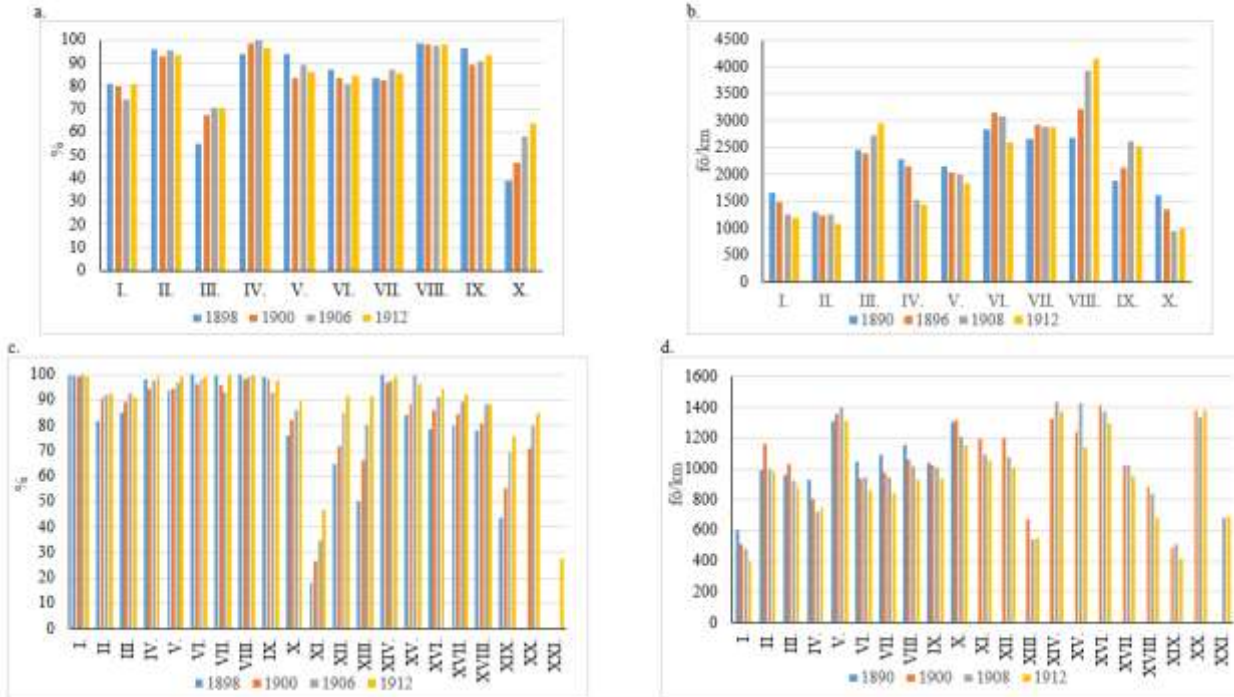
Az 1890-ik évi városbővítés csaknem fél millió fővel növelte Bécs lakosságát 1891-re, ami rendkívülimódon kilendítette az adatokat az addigi trendjükből. Mint látható, körülbelül öt évbe telt mire az egy kilométerre eső népesség adatok mind a két infrastrukturális elemnél visszatértek a városbővítés előtti szintjükre, amihez – főként a vízvezetékek esetében – igen jelentős beruházásokra volt szükség. Budapest esetében is észrevehető egy szakadásszerű változás 1886-ban, ami a budai oldal vízművének 1881/1882-es átadásával és budai oldalon lévő vízvezetékrendszer rohamos kiépítésével magyarázható (Sipos 1996). A kiugró értékeken kívül elmondható, hogy az egy kilométerre eső lakosság értékek változásának eltérő üteme volt a két városban. Bécsben jóval látványosabb csökkenési (tehát javuló) tendenciát lehet észrevenni az egy kilométerre eső lakosok számát tekintve, míg ugyanez a trend konszolidáltabban a csatornára vonat-

kozó adatoknál is észrevehető. Budapesten az egy kilométerre eső népesség száma csupán 1886-ig csökkent dinamikusán, majd utána ez lassú redukcióba fordult át. Az egy kilométer csatornára eső népességi adatok a magyar fővárost tekintve nem csak rendkívül elmaradtak a bécsi adatokhoz képest, de tulajdonképpen 1890 és 1913 között ennek képe érdemben nem javult (2. táblázat). Összegezve megállapítható az ábráról, hogy Bécsben a csatorna ellátottság, míg Budapesten a vízvezeték ellátottság mutatott kedvezőbb képet a másik város adatához képest. Továbbá az osztrák főváros értékei dinamikusabban javultak, mint a magyar fővárosé.

A 8. ábrán látható indikátorok értékei mögött jelentős területi egyenlőtlenségek álltak, amelyeket 9. ábrán vehetünk szemügyre. Vízvezetékek hosszára vonatkozó statisztikák nem voltak elérhetők kerületi szintre a városok statisztikai évkönyvében, viszont a vízzel ellátott házak száma elérhető volt, amiből arányszám kiszámítása lehetséges volt. Az indikátor kerületi értékeit áttekintve nagyon hangsúlyosan kidomborodik Bécs esetében az 1890 előtt is a város részét képező kerületek (I-X. kerület) és a később csatolt kerületek (XI-XXI.) közötti markáns különbség. A Duna szabályozása után „felszabaduló” új területek értékei (XI. és XXI. kerület) különösen alacsonyok voltak, olyannyira, hogy 1908-ban a XXI. kerületben egy ház sem bekapcsolva a vízvezetékrendszerbe. Budapesten is hasonlóképp két kerület (III. és X. kerület) adatai maradtak el jelentősen, aminek a természetföldrajzi tényező mellett valószínűleg egyéb (társadalomföldrajzi, egységes tervek hiányából adódó) okai is lehettek. Az egy kilométer csatornára eső népesség kerületi adatainál némileg vegyesebb a kép területileg, a városmagot lefedő kerületek (I. kerület mindkét városban) rendelkeztek a legkedvezőbb értékekkel. 1912-ben Bécsben a legalacsonyabb és legmagasabb értékű kerület között háromszoros, míg Budapesten négyszeres különbség volt. Ha jobban megfigyeljük a kerületi trendek alakulását a két indikátor diagramjain még egy differenciát felfedezhetünk a két várost illetően. Míg Bécs kerületeinek többségében mindkét mutatót tekintve fokozatos javulásról (vagy stagnálásról) lehet beszámolni, addig Budapesten több olyan kerület is volt, ahol látványosan romlott egyik vagy másik mutató értéke. 1912-ben a vízzel ellátott házak aránya az V. és VI. kerületben enyhén, míg az egy kilométer csatornára eső népesség száma a III. és VIII. kerületben látványosan romlott a kezdeti időponthoz viszonyítva. A IX. kerületben pedig mindkét mutatót tekintve kedvezőtlenebbé vált a helyzet 1912-re a kezdeti időpontokhoz képest.

9. ábra

Vízzel ellátott épületek aránya és az egy kilométer csatornára eső lakosság száma Budapest (a., b.) és Bécs (c., d.) kerületeiben (1890–1912)



Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883–1914) és Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1874–1913) adatai alapján saját szerkesztés.

A két indikátor több évre vonatkozó kerületi értékeiből számolt duál mutató (Éltető–Frígyes-index) megmutatja a területi egyenlőtlenségek mértékének alakulását is (1. táblázat). A magyar főváros vízzel ellátott házainak arányát kivéve mindkét városban az adatok polarizálódást mutattak, habár ezeknek az eredményeknek a kiértékelése eltérhet a két város között. Ahogy a 9. ábra adatai, és az 1. táblázatban a közigazgatási bővítés előtti és utáni városhatárra számolt értékek is mutatják, Bécs esetében a polarizálódást egyértelműen a nagymértékű városbővítés idézte elő, mely során infrastrukturálisan gyengén ellátott településeket kebelezett be a város. Ugyanakkor 1912-re a vizsgált duál mutatók értékei Bécs esetében az egyenlőtlenségek enyhe csökkenését indikálták. Budapesten ezzel szemben a két infrastrukturális elem választott indikátorai egymással ellentétes irányú elmozdulást mutattak (2. táblázat). A vízzel ellátott házak arányát tekintve szignifikánsan csökkent a polarizáltság, viszont az egy kilométer csatornára eső lakosság esetében a területi egyenlőtlenségek markáns növekedése figyelhető meg a vizsgált két évtized során.

1. táblázat

Bécs és Budapest kerületeinek vízzel ellátott házak aránya és egy kilométer csatornára eső népesség indikátoraira számolt duál mutatók¹ értékei (1890-1912)

	<i>Vízzel ellátott házak aránya</i>			
	1898	1900	1906	1912
<i>Bécs</i>	1,49	1,39	1,78	1,53
Bécs I-X.	1,22	1,11	1,08	1,09
Bécs X-XXI.	1,83	1,50	2,56	1,85
<i>Budapest</i>	1,48	1,30	1,28	1,28
	<i>Egy kilométer csatornára eső népesség</i>			
	1890	1896/1900*	1908	1912
<i>Bécs</i>	1,33	1,54	1,62	1,60
Bécs I-X.	1,33	1,31	1,35	1,33
Bécs X-XXI.	-	1,70	1,93	1,90
<i>Budapest</i>	1,54	1,82	2,30	2,36

*Budapest: 1896. évi adat, Bécs: 1900. évi adat.

Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883–1914) és Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1874–1913) adatai alapján saját szerkesztés.

¹ Adatsorok átlag feletti és átlag alatti értékeinek átlagolása, majd azok hányadosa adja ki. Értékészlete: $1 < \infty$. Minél közelebb áll egy mutató az 1-es értékhez, annál kisebb polarizációról beszélhetünk.

2. táblázat

A kutatásban vizsgált főbb mutatók értékeinek változása 1878 és 1913 között

Mutatók*	Bécs			Budapest		
	1878/90	1912/13	Változás (%)	1878/90	1912/13	Változás (%)
Vízvezeték	3044,85	1433,31	47,01	2317,08	1098,72	47,42
Csatorna	1036,28	876,08	84,54	2221,79	2183,63	98,28
Duál V	1,49	1,53	102,69	1,48	1,28	86,49
Duál Cs	1,33	1,60	120,30	1,54	2,36	153,25

*Vízvezeték= Egy kilométer vízvezetékre eső népesség száma (1878-1914); Csatorna= Egy kilométer csatornára eső népesség száma (1890-1914); Duál V= Vízrel ellátott épületek arányának kerületi adatokra számolt duál mutatója; Duál Cs= Egy kilométer csatornára eső lakosság kerületi értékeire számolt duál mutató.

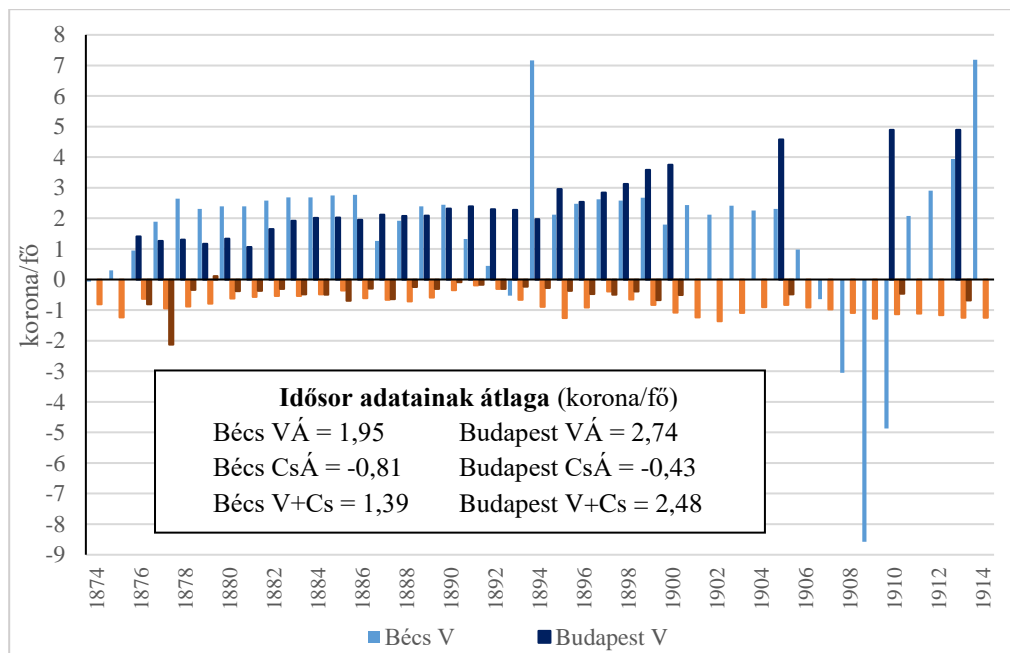
Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883–1914) és Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1874–1913) adatai alapján saját szerkesztés

Vízvezeték- és csatornahálózat költségvetési tételeinek vizsgálata (1874–1914)

A várospolitika, illetve magának a városi kormányzásnak a teljesítménye nem csak a kiépített infrastrukturális elemek hosszában, kerületek közötti vagy lakosságarányos eloszlásában mérhető, hanem az a mögött álló költségvetési tételek különböző részleteitől is. Mindkét város statisztikai évkönyvében található részletes költségvetési statisztikákból kivonatolhatók voltak a vízvezetékekre és a csatornázásra vonatkozó bevételek és kiadások főösszegei és azok néhány altétele is. Értelemszerűen a kiadások nagy részét mind a két infrastrukturális elem tekintetében az új szakaszok kiépítése, a meglévők átépítése és a hálózat fenntartása tette ki, míg a bevételek esetében a legnagyobb részesedése a vízdíjnak, illetve a csatornaépítési járuléknak volt. Jelen tanulmányban – törekedve az átfogó és jól összehasonlítható költségvetési kép áttekintésére – elsősorban a vízvezetékekből és csatornázásból származó tiszta nyereség, vagyis a bevételek és kiadások egyenlegének 1874 és 1914 közötti értékei kerültek kiszámításra és azokat lakosságszámhoz, valamint vízvezeték és csatornahálózat hosszához viszonyítva vizsgáljuk (10. és 11. ábra).

10. ábra

Egy lakosra eső tiszta nyereség a vízvezetékekből, illetve a csatornákból származó bevételek és kiadások egyenlege után (1874–1914)



Jelmagyarázat: **V**=Egy főre eső tiszta nyereség a vízvezetékek költségvetési egyenlegéből; **VÁ**=A vízvezetékek költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy főre eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga; **Cs**= Egy főre eső tiszta nyereség a csatornák költségvetési egyenlegéből; **CsÁ**= A csatornák költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy főre eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga; **V+C**= A vízvezetékek és a csatornák összegzett költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy főre eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga.

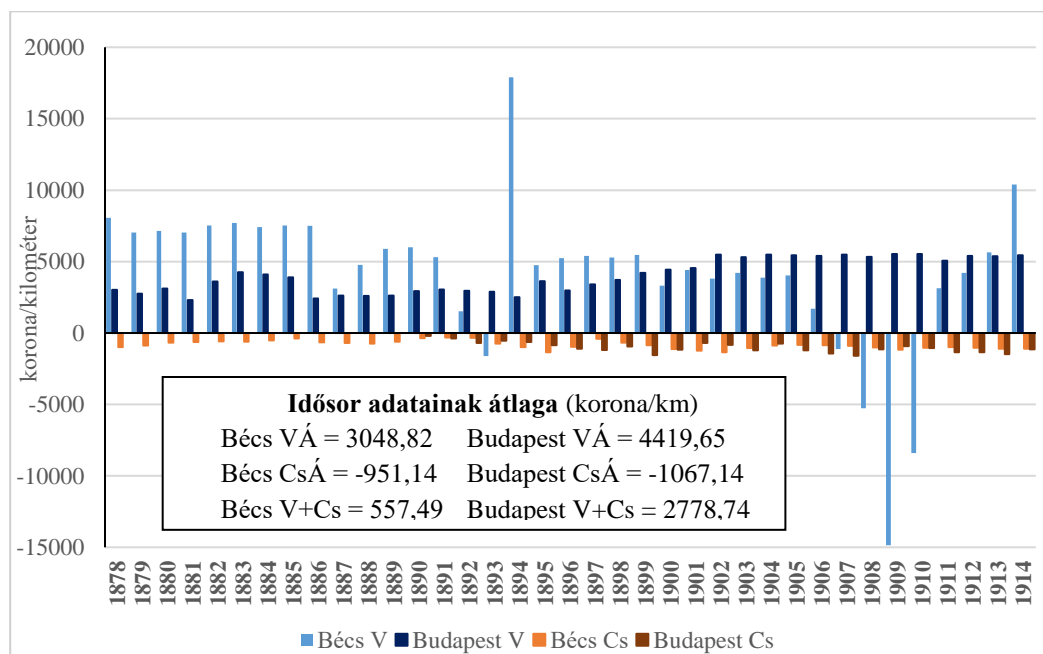
Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883–1914); Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1925) adatai alapján saját szerkesztés.

Alapvető tényállításként megállapítható a költségvetési adatokat ábrázoló diagramokra rátekintve, hogy a vízvezetékekből a két városnak túlnyomórészt profitja, míg a csatornázásból vesztesége származott 1874 és 1914 között. Ezek változásának trendjei, fluktuációi a két város között markánsan eltértek, ismét elsősorban Bécs közigazgatási területének kétszeri kibővítéséhez kapcsolódva. Jól érzékelhető, hogy főként a Duna szabályozása után felszabaduló, 1905-ben bekebelezett balparti területen a vízvezetékek kiépítése milyen hatalmas anyagi terhet jelentett Bécs városi költségvetésének. Vélhetően a csatornaépítési járulék sem volt igazán kivethető a területen, hiszen az újonnan

létrehozott XXI. kerület nagyon ritkán lakott és jórészt beépítetlen terület volt. Az 1890. évi városbővítés ugyanennyi terhet jelentett a városi költségvetés számára, csupán a városvezetés 1894-ben nagyméretű kölcsönfelvétellel, illetve egyéb pénzmaradványok rendkívüli bevételekbe való átcsoportosításával operált. Ugyanakkor a városbővítések és az ezzel járó erőteljes vízvezeték- és csatornahálózat kiépítések Bécsben 1890 után gyakorlatilag a vizsgált időszak végéig tetten érhetők a költségvetési adatokban is. A vizsgált időszak végére tudott ismét jelentős profitra szert tenni ezekből a bécsi városi költségvetés.

11. ábra

Egy kilométer vízvezetékre és csatornára eső tiszta nyereség a vízvezetékekből, illetve a csatornákból származó bevételek és kiadások egyenlege után (1878–1914)



Jelmagyarázat: V=Egy kilométer vízvezetékre eső tiszta nyereség a vízvezetékek költségvetési egyenlegéből, VÁ=A vízvezetékek költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy kilométer vízvezetékre eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga; Cs= Egy kilométer csatornára eső tiszta nyereség a csatornák költségvetési egyenlegéből; CsÁ= A csatornák költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy kilométer csatornára eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga; V+Cs= A vízvezetékek és a csatornák összegzett költségvetési egyenlegéből származó tiszta nyereség egy kilométer infrastrukturális elemre (vízvezetékek és csatornák hosszának összegéből) eső idősoros értékeinek súlyozott átlaga.

Forrás: Magistrat der Stadt Wien (1883–1914); Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1925) adatai alapján saját szerkesztés.

A városbővítéssel járó komoly tervezéstől és infrastrukturális beruházásoktól megkímélt magyar fővárosban nem igazán láthatók kiugró adatok, a költségvetési szaldók egyenletes változást mutatnak. 1877-ben (és a népesség és csatornahossz adathiánya miatt nem ábrázolt 1874. évben) volt a legjelentősebb a csatornaépítésekre fordított költségvetési összeg, amit 1914-ig egyik év költségvetési összege sem haladt meg. A vízvezetékekből származó tiszta nyereség Budapest esetében fokozatosan emelkedett a vizsgált időszak alatt, ami feltételezhetően a város kedvezőbb földrajzi pozíciója, természetföldrajzi viszonyai és Duna könnyebb szabályozásának tényezőiből eredő költséghatékonyabb beruházásoknak volt köszönhető.

A két város összevetése az érintett költségvetési mutatók tükrében nem teljesen egyértelmű, figyelembe véve az osztrák főváros jelentős területbővítéseit és azzal járó jelentős beruházási szükségletet. Az első városbővítéséig Bécs átlagosan magasabb profitot könyvelhetett el a vízvezetékekből és kisebb veszteséget a csatornákból Budapesthez viszonyítva. Az 1890. évi, de meg inkább az 1904/05. évi városbővítés kiadásai jelentősen visszavetették Bécs tiszta nyereségét, sokszor jelentős veszteségbe átfordulva, így Budapest költségvetési hatékonysága kedvezőbbnek mutatkozott mind a vízvezetékeket, mind a csatornázást tekintve. Összegezve az idősoros adatokat és a vízvezetékekhez és csatornákhöz kötődő költségvetési számokat, Budapest tiszta nyereségének nagyobb mértéke látható, habár az egy kilométer csatornára eső vesztesége valamivel magasabb volt Bécs értékénél.

Összefoglalás

Bécs és Budapest hatalmi várospolitikai tervezési és fejlesztési fázisának egy aspektusának összevetése sok-sok tanulsággal szolgálhat mind a városi kormányzási, mind a várostörténeti munkák számára. A kutatásban ötvözött városi kormányzási és várostörténeti szempontok érdekes és újszerű kutatási eredményeket hoztak. A városfejlődést meghatározó tényezők közül a hatalmi/politikai státus és az ezzel összefüggő városépítési intézményesültség egyértelműen Bécs, míg a Duna városi szakaszának jellege és szabályozhatósága sokkal inkább Budapest számára jelentett előnyt. A tervezési és építéshatósági szervezetrendszer egységessége és ezáltal felkészültsége is Bécsben volt kedvezőbb helyzetben, továbbá az azok feletti jogi és pénzügyi kontroll is kétség nélkül a városi önkormányzat kezében összpontosult. A frissen egységesülő és ezáltal tervezési kereteinek fragmentáltságával küzdő Budapesten a vegyes összetételű FKT felelt a vízvezeték- és csatornaépítésekért, ugyanakkor a pénzügyi fedezetet (a költségvetésileg erőteljesen államtól függő) városnak kellett állnia, amely kissé ambivalensé tette a fővárosi önkormányzat helyzetét az ügyben. A rohamos népességnövekedés mindkét

város számára növekvő terhet jelentett, de a bécsi önkormányzatnak egy jóval nagyobb kihívással is szembe kellett néznie: a város területénél négyszer nagyobb térség vízvezetékkel és csatornahálózattal való ellátásával.

Ennek tükrében talán nem is olyan meglepő, hogy Bécs vízvezeték- és csatornahálózat építéséhez kapcsolódó statisztikák is éles törést mutattak 1890 után. Ez egyértelműen kiütközött a költségvetési eredményeken is, ami egyre csökkenő profitot, egyes esetekben jelentős veszteséget mutattak. Budapest vízvezetékhez és csatornához kötődő költségvetési tételei egy főre mutatva a vizsgált időszakban így jóval kedvezőbb képet mutattak, igaz ez a vízvezeték költségvetési számainál volt jelentősebb. Ezzel szemben az infrastrukturális elemek kiépítésének hatásfoka majdnem minden tekintetben az osztrák fővárosban mutatott kedvezőbb képet. Ez a városbővítés jelentette hatalmas teher fényében figyelemreméltó teljesítmények tekinthető, de egyúttal a budapesti tervezés és beruházások gyengepontjaira is rámutat. A magyar főváros csatornahálózatának lakosságárányos értékei különösen gyengének ítéelhetők, hiszen nem csak, hogy nem sikerült szignifikánsan javítani a mutató értékét, de jelentősen növekvő területi egyenlőtlenség is jellemezte azt. Ezzel szemben Bécsben a városbővítés által megnövelt polarizációt nagyon hamar (4–6 éves távlatban) is látványos sikerült redukálnia a városnak.

Az empirikus kutatás eredményeit a városi autonómia vizsgált szempontjaival, illetve Sutcliffe fővárosi önkormányzatok különleges helyzetére vonatkozó kutatási eredményeivel (Sutcliffe 1995b) összevetve, fontos megállapításokat tehetünk. Az empirikus kutatás fényében az osztrák főváros kakukktójának is tekinthető a korabeli európai nagyvárosi kontextusban, hiszen autonóm jogi és pénzügyi eszközrendszerével láthatóan sikeresen tudta levezényelni a vízvezeték- és csatornahálózat kiépítését, valamint a jelentős mértékű városbővítések okozta terhek kezelését is sikerrel látta el. Az államtól jogilag és pénzügyileg is jobban függő Budapest teljesítménye kettős, hiszen a vízvezetékrendszerrel szemben a csatornázás kisebb hatásfokkal épült ki. A három elődvárostól örökölt intézményi (és tervezésszemléleti) tagoltság, az állammal közösen működtetett építési hatóság (FKT), valamint a költségvetési kitérttség vélhetően visszafoghatták a vízvezeték- és csatornaépítési beruházások hatásfokát. Természetesen a hatalmi státusból eredő előnyök erőteljesen Bécs városépítését segítették az 1873-as tőzsdekrach előtt, míg az időben megkésett és egyszerre Budapestre szakadó városfejlesztési projektek kivitelezését a gazdasági válság jelentősen megnehezítette.

A tanulmány eredményei alapján a városi autonómia és a városépítési hatékonyság között kézenfekvőnek tűnik az összefüggés, ugyanakkor az is látható volt, hogy a társadalmi, a gazdasági vagy éppen a politikai kontextus egyéb partikuláris elemei is nagy befolyással bírhattak a „hatalmi várospolitika” teljesítményére. De ahogy a tanulmány

címében is szerepelt, e kutatás csupán egy példája az említett témakörök összekapcsolásának, egyéb módszertannal operáló és más földrajzi kontextusban kivitelezett vizsgálatok eredményei is szükségesek az itt felállított konklúziók további árnyalásához.

Irodalom

- Bán É.; Fejes S. (1985): *Óbuda*. III. Kerületi Tanács Végrehajtó Bizottsága, Budapest
- Beluszky P. (1999): *Magyarország Településföldrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Berg-Nordlie, M. (2018): The governance of urban indigenous spaces: Norwegian Sámi examples. *Acta Borealia*, 35:1, 49–72. <https://doi.org/10.1080/08003831.2018.1457316>
- Csendes, P.; Opll, F. (2003): *Wien – Geschichte einer Stadt*. Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar
- Csendes, P.; Sipos A. (2005): *Bécs-Budapest – Műszaki haladás és városfejlődés a 19. században*. Budapest Főváros Levéltára–Bécsi Városi és Tartományi Levéltár, Budapest–Bécs
- Dear, M.; Dahmann, N. (2008): Urban Politics and the Los Angeles School of Urbanism. *Urban Affairs Review*, 2., 266–279. <https://doi.org/10.1177/1078087408320240>
- DiGaetano, A. (2009): The Birth of Modern Urban Governance: A Comparison of Political Modernization in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1800–1870. *Journal of Urban History*, 2., 259–287. <https://doi.org/10.1177/0096144208327914>
- DiGaetano, A.; Klemanski, J. S. (1999): *Power and City Governance. Comparative Perspectives on Urban Development*. Minneapolis, University of Minnesota Press
- Hanák P. (1999): *A Kert és a Műhely*. Balassi Kiadó, Budapest
- Hohensinner, S. et al. (2013): Changes in water and land: the reconstructed Viennese riverscape from 1500 to the present. *Water History*, 5., 145–172.
- Jelinek Cs.; Pósfai Zs. (2013): Bevezetés: A városi önkormányzattól a városi kormányzásig. In: Jelinek, Cs. et al. (szerk.): *Kritikai városkutatás*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 145–154.
- Keresztély K. (1995): A várospolitika változása és az elővárosok helyzete Párizsban és Budapesten (1850–1949). *Tér és Társadalom*, 1–2., 83–103. doi: 10.17649/TET.9.1-2.328.
- Lo, C. (2017): Between Government and Governance: Opening the Black Box of the Transformation Thesis. *International Journal of Public Administration*, 8., 650–656. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1295261>
- Lőrincz L. (1990): *Összeállítás a budapesti közigazgatás múltjából*. FŐSZINFORM, Budapest
- Mezey B. (2003): *Magyar Alkotmánytörténelem*. Osiris Kiadó, Budapest
- Pierre, J. (2005): Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 4., 446–462. <https://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Sarlós B. (1976): *Közigazgatás és Hatalompolitika a Dualizmus Rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Sellers, J. M. (2002): The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis. *Urban Affairs Review*, 5., 611–641. <https://doi.org/10.1177/107808740203700501>
- Slack, E.; Côté, A. (2014): *Comparative urban governance*. Foresight, Government Office for Science, London
- Sipos A. (1996): *Várospolitika és városigazgatás Budapesten 1890–1914*. Budapest Főváros Levéltára, Budapest
- Suitner, J. (2020): Vienna's planning history: periodizing stable phases of regulating urban development, 1820–2020. *Planning Perspectives*, 5., 881–902. DOI:10.1080/02665433.2020.1862700

- Sutcliffe A. (1995a): Növekvő hatósági beavatkozás a brit városi környezetbe a 19. század során: strukturális megközelítés. In: Gyáni G. (szerk.): *A Modern Város Történeti Dilemmái*. Csokonai Kiadó, 158–170.
- Sutcliffe A. (1995b): A környezet ellenőrzése és tervezése az európai fővárosokban 1850-1914 között: London, Párizs és Berlin. In: Gyáni G. (szerk.): *A Modern Város Történeti Dilemmái*. Csokonai Kiadó, 109–126.
- Szvoboda D. G. (1995): *Budapest az újkorban. Történelmi pillanatok egy nagyváros életében*. Budapest Történeti Múzeum, Budapest
- Teaford, J. C. (1975): *The Municipal Revolution in America*. The University of Chicago Press, Chicago
- Vörös K. (1998): A világváros útján: 1873–1918. *Budapesti Negyed*, 6., 2–3.

Statisztikai kiadványok

- Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1874-1936): *Budapest székesfőváros statisztikai évkönyve* (Kötetei: 1874-1894, 1895-1896, 1897-1898, 1899-1901, 1902, 1903, 1904, 1905, 1906, 1907-1908, 1909-1912, 1913-1936), Budapest
- Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala (1925): *Budapest félézázados fejlődése 1873–1923*. Budapesti Statisztikai Közlemények, 53, Budapest
- Magistrat der Stadt Wien (1883-1914): *Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien* (Kötetei: 1883, 1884, 1885, 1886, 1887, 1888, 1889, 1890, 1891, 1892, 1893, 1894, 1895, 1896, 1897, 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 1904, 1905, 1906, 1907, 1908, 1909, 1910, 1911, 1912, 1913, 1914). Verlag des Wiener Magistrates, Wien

Jogszabályok

1870. évi X. törvénycikk a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről.
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról.
- 1900/17: Gesetz vom 24. März 1900, betreffend die Erlassung eines neuen Statutes, sowie einer neuen Gemeindevahlordnung für die k. k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien
- 1862/18: Gesetz vom 5. März 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden

Ineternetes források

- Wien Geschichte Wiki (2023): <https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Kanalisation>, letöltés: 2023.11.02.

Varga K. (2024): Társadalmi innováción alapuló jó gyakorlatok szerepe Nyírbátor városfejlesztési programjában. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 97–124.

Társadalmi innováción alapuló jó gyakorlatok szerepe Nyírbátor városfejlesztési programjában

Varga Krisztina¹

Absztrakt

A tanulmány célja azon helyi szintű fenntartható fejlesztési lehetőségek azonosítása Nyírbátor városában, amelyek társadalmi innovációs törekvésekből fakadnak, és modellértékűek más – akár hátrányos helyzetű – térségek számára is. A vizsgált jó gyakorlat – a 2015-ben indított komplex program – esettanulmány formájában kerül bemutatásra, a település helyi kezdeményezéseinek strukturált elemzését követően. A nyírbátori városfejlesztési program bemutatását megelőzően ismertetem a technikai és társadalmi innovációk közti kapcsolatot, a társadalmi innováció fogalmát, valamint azon társadalmi igényeket, potenciálokat és akadályokat, amelyek meghatározzák Nyírbátor társadalmi innovációs törekvéseit.

A tanulmány azonosítja a periférikus térségekben megjelenő társadalmi igényekhez kapcsolódó társadalmi, gazdasági és politikai kihívásokat, valamint azon megoldási javaslatokat, amelyek Nyírbátor tágabb környezetében, a komplex programmal fejlesztendő Nyírbátori járásban és más hátrányos helyzetű térségben is alkalmazhatók. A város innovációs képessége és a helyi szereplők hangsúlyos szerepének vizsgálata mellett kiemelt figyelmet fordítok a városfejlesztési program hatásvizsgálatára, a jó gyakorlat egyes elemei esetében.

A megoldási javaslatok és az újszerű struktúrák, együttműködések vizsgálata, a hatások elemzése lehetőséget teremt a társadalmi innovációs folyamat szerepének bemutatására a helyi szintű fenntartható városfejlesztési kezdeményezésekben.

Kulcsszavak: társadalmi innováció, helyi szint, városfejlesztés, fenntarthatóság, jó gyakorlat

¹ egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Vezetéstudományi Intézet
krisztina.varga.t@uni-miskolc.hu

Abstract

The aim of the study is to identify sustainable development opportunities at local level in the city of Nyírbátor, which are the result of social innovation efforts and serve as a model for other – even disadvantaged – regions. The good practice under study – the complex programme launched in 2015 – will be presented in the form of a case study, following a structured analysis of local initiatives in the municipality. Before presenting the Nyírbátor Urban Development Programme, I will describe the relationship between technical and social innovation, the concept of social innovation, and the social needs, potentials and barriers that determine Nyírbátor's social innovation efforts.

The study identifies the social, economic and political challenges related to the social needs in peripheral areas, as well as the proposed solutions that can be applied in the wider context of Nyírbátor, the Nyírbátor district to be developed through the complex programme, and other disadvantaged areas. In addition to examining the city's capacity for innovation and the prominent role of local actors, I pay particular attention to the impact assessment of the urban development programme on specific elements of good practice.

The examination of proposed solutions, innovative structures and partnerships, and the analysis of impacts will provide an opportunity to demonstrate the role of the social innovation process in sustainable urban development initiatives at local level.

Keywords: social innovation, local level, urban development, sustainability, good practice

Bevezetés

Az innováció – mint a gazdasági fejlődés kulcseleme – a társadalmi folyamatok meghatározó jelentőségű tényezője. A technikai innovációk a társadalmi változás előfeltételeiként és okozóiként azonosíthatók, és nem jöhetnek létre a társadalom megújulása nélkül. A technológiai és gazdasági innovációk nem tudnak választ adni minden társadalmi kihívásra. A természeti, anyagi erőforrások egyre szűkebben állnak rendelkezésre, így szükségessé válik a befektethető javak minél ésszerűbb, minél nagyobb társadalmi és gazdasági hatékonyságot elérő felhasználása. Jelentős feladat a regionális aránytalanságokból fakadó lemaradások kezelése, és a felzárkózási lehetőségek megteremtése a periférikus térségekben.

A tanulmány a komplex programmal fejlesztendő Nyírbátori járás székhelyét, Nyírbátor városát vizsgálja. A kutatás célja a Nyírbátorban 2015-ben indított városfejlesztési komplex program bemutatása, az egyes programelemek értékelése, valamint a társadalmi innováción alapuló megoldások hatásának vizsgálata.

A technikai és társadalmi innovációk közti kapcsolat, a társadalmi innováció fogalma

Gábor Dénes 1970-ben az innovációk több fajtáját is vizsgálta, és a műszaki innovációk túlsúlyának tulajdonította a társadalmi jólét növelése érdekében tett erőfeszítések lemaradását. Véleménye szerint a társadalmi kezdeményezések az innovációkat kontrolláló reformként azonosíthatók (Gábor 1970). Drucker (1985) az innováció újító hatásának fontosságát hangsúlyozta. Abból az empirikus megfigyelésen alapuló tényből indult ki, hogy az amerikai gazdaságban súlyponteltolódás következett be. Drucker megfogalmazta, hogy az addig jellemzően irányított gazdaság egyre inkább áttért az ún. vállalkozói gazdaság működési elvére. A vállalkozói gazdaság pedig azt (is) eredményezte, hogy az amerikai gazdaságban nem jelentkezett az a stagnáló periódus, ami a Kondratyev-ciklus leszálló ága miatt esedékes volt. Indoklása szerint a vállalkozói gazdaság kifejlődése elsősorban társadalmi újításoknak köszönhető, így Drucker az 1980-as években már hangsúlyozta a társadalmi újítások fontosságát. Érvelése szerint újításra az élet minden területén szükség van, az innováció nem korlátozódhat csak műszaki vagy gazdasági területekre, hanem társadalmi kategória is, és ezen elméletével elmélyítette a társadalmi innováció fogalmát.

Smeds (1994) a technológiai innovációkat a társadalmi változás előfeltételeiként és okozóiként azonosítja. Introna és szerzőtársai szerint (1999) a technológiai innováció nem jöhet létre a társadalom megújulása nélkül. Az innováció a „kiszélesedett” értelmezés szerint új vagy jelentősen javított termék, eljárás, marketing módszer vagy szervezeti módszer az üzleti gyakorlatban, a szervezetekben vagy az együttműködést ösztönző kapcsolatokban (EC 2006). A definíció elsősorban a műszaki és gazdasági innovációkra vonatkozó iránymutatás, az Európai Unió kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját meghatározó program (Horizon 2020) azonban már kiemelt figyelmet fordít a társadalmi innovációk meghatározásának is. Murray és szerzőtársai (2010) az újszerű társadalmi együttműködések vizsgálata, és véleményük szerint az új struktúrák a technológiai fejlődés révén fejlesztik ki újszerű társadalmi megoldásaikat a társadalmi problémák kezelésére. Franz és szerzőtársai (2012) külön vizsgálják a technikai és társadalmi innovációkat, és kiemelik azon kérdés fontosságát, hogy az újítások, amelyek új technológiai vívmányokat eredményeznek, vajon kívánatosak-e minden esetben a társadalom számára. Véleményük szerint az új nem feltétlenül jó és kívánatos kategória, a társadalmi innovációs törekvéseknek a társadalom széles körében elterjedt és elfogadott gyakorlatok felelnek meg.

Összefoglalva, a társadalmi innovációk a technikai innovációk elválaszthatatlan társai, az innovációk komplementer folyamatokként értelmezhetők (Drucker 1985; Freeman 1988; Bulut et al. 2013; Kocziszky et al. 2015; Varga 2017). Az új innovatív bázisok – mint a társadalmi újítások területe – segítik a technikai innovációk megvalósítását és eredményességét, ugyanakkor egymás erejét növelve képesek a társadalom jelenlegi kihívásaira reagálni (Varga 2021). A társadalmi innováció sikeres megvalósítása a kulturális elfogadás, a gazdasági fenntarthatóság és a technológiai alkalmazhatóság függvénye (Bulut et al. 2013). A technikai és társadalmi innovációk együtt, egymást kiegészítve képesek a társadalom jól(l)étének biztosítására. Minden innováció típusnak van társadalmi vonzata, az innováció különböző típusai kölcsönhatásban állnak egymással és a gazdasági, valamint a társadalmi viszonyok átalakulásához vezetnek. Bulut és szerzőtársai (2013) szerint a társadalmi innováció közvetlen hatással van a technikai innovációkra, mivel képes változást előidézni az oktatásban, az egészségügyben, a foglalkoztatásban és általánosságban a társadalmi fejlődésben. Ennek értelmében a társadalmi innováció komplementere és hajtóereje a technikai innovációnak (Veresné Somosi-Varga 2021).

A társadalmi innováció fogalma az egyes értelmezések esetében erősen fragmentált. A társadalmi innováció definíciója a fogalom meghatározói és használói által tagolt. A közös vonások, mint jólét növelése, társadalom bevonása vagy közösségi igények kielégítése mellett a fogalomalkotók megközelítései eltérőek, alapvető követelmény tehát az átlátható, konzisztens struktúra.

1. táblázat:

Társadalmi innováció fogalom – eltérő megközelítések

<i>Fogalom meghatározói, használói</i>	<i>Tudományos munkatársak, kutatók</i>	<i>Társadalom civil szervezetei</i>	<i>Kormányzat, intézményeik</i>	<i>Kormányközi szervek (EU, OECD)</i>
<i>Értelmezés</i>	tudományos definíciók (normatív értelmezések, használtság, megkülönböztetés a technikai innovációtól)	misszió, küldetés, társadalmi vállalkozások szerepének hangsúlyozása	igazgatási, társadalom-központú értelmezés	elméleti és/vagy módszertani megközelítés, mérési kérdések

Forrás: Saját szerkesztés (Gályász 2008 és Veresné-Varga 2021 alapján).

A társadalmi innováció konceptualizálási kérdése hangsúlyos feladat, amely elősegíti a társadalmi kihívások (munkanélküliség, oktatási egyenlőtlenségek, hátrányos helyzetű térségek) kezelését is. A társadalmi innováció fogalmának fókuszában a közösség igényeinek kielégítése áll, amely folyamat révén az életminőség fejlesztése és a jóllét növelése is megvalósul (Hazel-Onaga 2003; Mulgan et al. 2006; Pol-Ville 2009; Kocziszky et al. 2017). A jóllét – a jólétet meghatározó jövedelmi viszonyokon, a létfenntartás szükségletein túl – összefügg a biztonságérzettel, az önbecsüléssel és a kapcsolati szükséglettel (Kocziszky et al. 2015). A társadalmi innovációs kezdeményezések vizsgálatakor hangsúlyos a helyi, közösségi szinten értelmezhető újító ötletek problémamegoldásban jelentkező társadalmi haszna és a közösség aktív részvételének szerepe az életszínvonal növelése érdekében. A társadalmi innováció olyan új (vagy új megközelítésű) megoldásokat jelent, amelyek egyszerre elégítik ki a társadalmi szükségletet, és fokozzák a társadalom cselekvőképességét (Balaton-Varga 2017). A társadalmi innovációs kezdeményezések a társadalmi gyakorlatok új kombinációi (Hochgerner 2011), amelyek új vagy újszerű párosítás révén nem csak innovációs paradigmaváltást eredményeznek, hanem egy új kategóriát az innovációk terén. Az új társadalmi gyakorlatok, megoldások átfogó, előre megtervezett, célorientált tevékenységeken alapulva társadalmi változást céloznak meg (Cajaiba-Santana 2014).

A fentiek figyelembevételével a társadalmi innováció fogalmi meghatározása a szakirodalom strukturált vizsgálatát követeli meg. A rendelkezésre álló források rendszerezett áttekintésére a szisztematikus szakirodalmi szűrést alkalmaztam szerzőtársammal (Veresné Somosi-Varga 2021), és 302 definíciót vizsgáltam meg. A vizsgált szakirodalom alapján megállapítható, hogy az egyes szerzők különböző értelmezési tartományok mentén határozzák meg a társadalmi innovációs törekvések fogalmát. Számos szerző a társadalmi problémák eddig nem létező megoldásának tartja a társadalmi innovációt (Mulgan et al. 2006; Phills et al. 2008; Stewart-Weeks 2008; Kocziszky-Veresné Somosi 2016). A szakirodalmi áttekintés (302 definíció vizsgálata) alapján megállapítható, hogy a társadalmi innováció elméleti területe hét alapvető hangsúly mentén tagolódik (a hangsúlyok összefüggnek), és többnyire jól elkülöníthető a folyamat- vagy eredményorientáltsága is. A társadalmi innováció folyamat és/vagy eredmény fókuszú. A folyamat fókusz a résztvevők mobilizálásával a részvételi folyamatot, a bevonást jelenti, míg az eredmény fókusz új együttműködések, újszerű kormányzati intézkedéseket határoz meg (Edwards-Schachter et al. 2011; Moulaert et al. 2013; Neumeier 2017). A fogalom főbb hangsúlyai:

- kreatív problémamegoldás, újszerű együttműködés, kooperáció (új társadalmi kapcsolatok, megújult társadalmi szervezetek),
- közösségi igények kielégítése (társadalmi és viselkedésbeli változások),

- életminőség és jól(l)ét növelése (társadalmi és technológiai újítások, életminőséget növelő közösségi megoldások),
- társadalmi kihívások kezelése (speciális megoldások, társadalmi és technológiai változások),
- társadalmi tanulás, közösségi kreativitási folyamat (a társadalmi tanulás, mint változási folyamat, ami kiindulópontja és egyben végpontja a társadalmi innovációnak),
- helyi (közösséghez kapcsolódó) fejlesztés (megerősödő társadalmi kohézió, társadalmi változás),
- további innovációkkal való kapcsolat (további innovációt generáló megoldások).

Az egyes hangsúlyok előfordulási arányát mutatja be az 1. ábra a vizsgált definíciók vonatkozásában.

1. ábra

Az egyes hangsúlyok előfordulása a vizsgált definíciókban



Forrás: Saját szerkesztés.

Korábbi vizsgálataim, valamint a szakirodalom strukturált szűrésének eredményeként a társadalmi innovációt olyan folyamatként azonosítom, amely során az életszínvonal emelését célzó intézkedések (eredmények) mellett hangsúlyos az újszerű struktúrák megjelenése, a társadalom cselekvőképességének ösztönzése, valamint a szemléletváltás és a részvétel támogatási folyamata.

Módszer és vizsgálat

Részvételi akciókutatás

A kutatás során a téma iránti személyes érdeklődés motivált. Az alulról szerveződő társadalmi törekvésekben való részvétel, a hátrányos helyzetű közösségek támogatása, valamint az újszerű együttműködések és megoldások ösztönzése gondolkodásmódomhoz nagyon közel áll. A tanulmány kiemelt célja a társadalmi innováció fogalmának fókuszában álló közösségi igények és válaszok beazonosítása és teljes körű vizsgálata a részvételen alapuló kutatás által. A részvételi akciókutatás módszerét a téma sajátossága, a vizsgált város, valamint a tágabb környezete, a járás speciális jellemzői alapján kiemelkedően fontosnak ítélem meg. A Nyírbátori járás olyan komplex programmal fejlesztendő járás, amelyre periférikus elhelyezkedése miatt nem, vagy csak kevésbé jellemzők a technikai innovációk. A magterületeken a műszaki, gazdasági innovációk megoldást jelenthetnek az életminőség fejlesztési kérdéseiben, a lemaradó, periférikus területeken azonban szükségszerű olyan új kezdeményezések ösztönzése, amelyek társadalmi innováción alapulnak. A társadalmi innovációs folyamatok vizsgálata során egyértelműen kirajzolódott, hogy az egyes törekvések sikeres megvalósítása elképzelhetetlen a helyi lakosság aktív részvétele nélkül. A kezdeményezések alapvető célja az életszínvonal növelése, a közösségi igények kielégítése újszerű együttműködések révén, amely megköveteli a helyi lakosság hozzáállásának vizsgálatát, a helyi döntésekbe való tudatos részvételt. A lakosság döntésekben való bevonása mellett kutatóként én is részt vettem az adott város társadalmi törekvéseiben, nem csak megfigyelőként, hanem a kutatásban résztvevőkkel szorosan együttműködve. A hagyományos kutatói hozzáállástól és feladatoktól eltérően a vizsgálat során az előre meghatározott kutatási feladatokat, a társadalmi innovációs kezdeményezések megtervezését és megvalósítását a kutatásba bevont egyénekkal és szervezetekkel közösen végeztük. A részvételi akciókutatás esetében az elmélet induktív módon a gyakorlatból következik; az elmélet lényegében arra próbál meg reflektálni, hogy mi az, ami működik a gyakorlatban, és mi az, ami nem (Bodorkós 2010). A részvételi akciókutatás módszerei közül elsősorban a megfigyelésre, dokumentumelemzésre, esettanulmány készítésre, valamint a kvalitatív interjúkra fókuszáltam. Az interjúk alapján összesen 5 esettanulmányt készítettem a Nyírbátor városát érintő városfejlesztési kezdeményezésekről, amelyek közül jelen tanulmány keretei között egy, a komplex városfejlesztési programot bemutató esettanulmányt ismertetek. Az esettanulmány, mint módszer megfelelő dokumentálási formája a jó gyakorlatok különböző tartalmú, tagoltságú és funkciójú bemutatásának. Az esettanulmány

adott eset leírására fókuszáló, mélységi és hosszirányú elemzést végző, a „kvalitatív módszertani eszköztár részét képező mezo szintű eszköz” (Takács 2017).

A részvételi akciókutatás dokumentálása során elsősorban kutatási naplót vezettem (125 kézzel írott oldal), az interjúkat rögzítettem (36 órás hanganyag) és több, mint 1000 fotót készítettem. Konkrét, szó szerinti idézetekkel dolgoztam, valamint dokumentáltam az egyes akciók során létrejött változásokat (tervezett és valós folyamatok). Ezen dokumentálás során videófelveteleket, hangfelveteleket, valamint a különféle csoportos munkákat dokumentáló anyagokat (meghívók, összefoglaló jelentések) készítettem és elemeztem.

A vizsgálat fókusza: Nyírbátor város társadalmi innovációs kezdeményezései

A vizsgált Nyírbátor város székhelye a komplex programmal fejlesztendő Nyírbátori járásnak, ami a városfejlesztési kérdések vizsgálatának komplex kezelését igényli. A Nyírbátori járás periférikus elhelyezkedésű, a leghátrányosabb járások rangsorában alulról a 13. helyen szerepel. A hátrányos, illetve fejlesztendő járások a 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet alapján kedvezményezett térségeknek minősülnek.

- kedvezményezett járás (komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga),
- fejlesztendő járások (azon legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország lakosságának 15%-a él).

A fent megjelölt besorolás alapján azon legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 10%-a él, komplex programmal fejlesztendő járások. A komplex mutató olyan kompozit mutató, amely társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, illetve infrastruktúra és környezeti mutatók alapján kerül meghatározásra. A Nyírbátori járás komplex programmal fejlesztendő járás, komplex mutatójának értéke az országos átlag 60%-át sem éri el. A Nyírbátori járás főbb kihívásai – a komplex programmal fejlesztendő járásokhoz hasonlóan – elsősorban a munkanélküliség, oktatási egyenlőtlenség, egészségügyi problémák és lakhatási nehézségek területén jelentkező igények kielégítésével kapcsolatos.

A periférikus térségek – mint hátrányos helyzetű térségek – jól körülhatárolható igényekkel rendelkeznek, és társadalmi-gazdasági kihívásokkal küzdenek (2. táblázat). A kutatás kiinduló lépéseként – igazodva a szakirodalmi ajánlások által megfogalmazott kutatási szakaszokhoz (Bodorkós 2010) – a kutatási probléma megfogalmazására törekedtem a helyi közösséggel együttműködve, valamint megtörtént a helyi erőforrások és

problémák feltérképezése. A leghátrányosabb járásokhoz hasonlóan, a Nyírbátori járásra a leszakadás jellemző, ugyanakkor a járasszékhely Nyírbátor szerepe felértékelődött. Nyírbátor a térség gazdasági értelemben is vett központjaként funkcionál. A jó gyakorlatok azonosítása során Nyírbátor vonatkozásában kirajzolódott egy olyan komplex program, amely társadalmi innovációs kezdeményezésekre épül, és reagál a település gazdasági és társadalmi kihívásaira. A település főbb kihívásai – a járás kihívásaival összhangban – az elvándorlás, a munkanélküliség és az oktatási egyenlőtlenségek területén jelentkeznek.

1. táblázat

Periférikus térségek igényei és kihívásai

<i>Társadalmi</i>		<i>Gazdasági</i>		<i>Politikai</i>	
<i>Igény</i>	<i>Kihívás</i>	<i>Igény</i>	<i>Kihívás</i>	<i>Igény</i>	<i>Kihívás</i>
állampolgárok bevonása, társadalmi szolgáltatások (egészségügy, oktatás, stb.), mobilitás, közösség	elvándorlás, hátrányos helyzetű csoportok, etnikai sajátosságok, képzetségi szintek közti egyenlőtlenség	biztonság, stabilitás, foglalkoztatottság, fenntarthatóság, bizalom	lakhatási feltételek, munkanélküliség, pénzügyi források, szakértelem	tudatosság, mozgósító erő, politikai részvétel	kormányzati transzparencia, döntések függetlensége, elkötelezettség

Forrás: Saját szerkesztés (Veresné Somosi-Varga 2021 alapján).

A kutatás során az egyes kezdeményezésekhez kapcsolódóan részt vettem a város által támogatott komplex program tervező és egyeztető megbeszélésein, valamint egyes rendezvényein (átadók, kulturális és sport programok), valamint az egyeztetések és rendezvények folyamatát és eredményeit dokumentáltam (3. táblázat). A tanulmány elkészítéséhez elemeztem a részvételi akciókutatás keretei között megvalósuló rendezvényeken készített jegyzeteimet, az interjú összefoglalókat, a fórumokról készült írásos összefoglalókat és a személyes jegyzeteimet, valamint az egyes fórumok hang – és videó anyagait (3. táblázat). Kiemelt figyelmet fordítottam az ismétlődő elemekre, az egyéni véleményekre, az esetleges ellentmondásokra.

Az interjúk alapján azonosíthatóvá váltak a városon belüli kapcsolatok, összefonódások, valamint azon (elsősorban politikai) tényezők, amelyek megnehezítik vagy ellehetetlenítik az együttműködést. Meghatároztam azokat a tényezőket, amelyek Nyírbátor esetében fő kihívásként azonosíthatók (oktatási egyenlőtlenségek, munkanélküliség, egészségügyi és lakhatási problémák), és kijelöltem azon területeket, amelyeken – a társadalmi innováció jólléthez való hozzájárulása alapján – törekvések azonosíthatók a város esetében:

- foglalkoztatás, munkahelyteremtés,
- oktatás, nevelés,
- lakhatás,
- egészségügy, gondoskodás,
- szabadidő.

A 2015-ben indult komplex program a fenti tématerületekhez kapcsolódóan társadalmi innováción alapuló jó gyakorlatok formájában reagált az egyes kihívásokra. A komplex program kulcsszereplője az önkormányzat, a program sikerének pedig egyértelmű indoka a város polgármesterének innovátori szerepfelvállalása.

2. táblázat

A tervezési folyamat kimenetei és dokumentálása Nyírbátorban

<i>Sorszám</i>	<i>Tevékenységek</i>	<i>Dátum</i>	<i>Dokumentáció</i>
1.	Helyi romák foglalkoztatása – tervező megbeszélés I.	2016. ősz	fényképek, audiovizuális anyag, kutatási napló
2.	„Számít a közösség” program: roma mediátorképzés	2016. ősz	fényképek, kutatási napló
	Helyi romák foglalkoztatása – tervező megbeszélés II.	2017. tavasz	fényképek, audiovizuális anyag, kutatási napló
3.	„Számít a közösség” program: kerekasztal	2017. tavasz	fényképek, kutatási napló
4.	„Számít a közösség” program: tréning (szülők, pedagógusok számára)	2017. tavasz, nyár	fényképek, kutatási napló
5.	Családi Kuckó átadás	2017. nyár	fényképek, kutatási napló

6.	„Mindennapi praktikák” Facebook oldal tervének elkészítése	2017. ősz	kutatási napló
7.	„Szakmai műhelyek prog- ram”: szociális terület megbeszélése	2018. tavasz	kutatási napló
8.	„Szakmai műhely prog- ram”: nevelési terület megbeszélése (óvoda- pedagógusok)	2018. tavasz	kutatási napló
9.	Helyi ösztöndíj program strukturált kialakítása (tanulmányi, művészi, sport ösztöndíj)	2018. nyár	kutatási napló
10.	Várostörténeti tábor meg- nyitója	2018. nyár	fényképek, kutatási napló
11.	Kompetencia alapú képzés	2019. tavasz	kutatási napló
12.	Dragon Race Futam	2019. nyár	fényképek, kutatási napló
13.	Nyári szabadidős tábor megnyitója	2019. nyár	fényképek, kutatási napló
14.	Számítógépes tanműhely átadása	2019. ősz	fényképek, kutatási napló
15.	Egyetemi képzés indítása	2020. ősz	fényképek, kutatási napló
16.	Bérlakás program – első ütem átadása	2021. tavasz	fényképek, kutatási napló
17.	Kvalitatív interjúk	2016. ősz – 2023. ta- vasz (folyamatosan)	audiovizuális anyag, kutatási napló

Forrás: Saját szerkesztés.

Foglalkoztatás, munkahelyteremtés

Konkrét akciók és tevékenységi feladatok meghatározására került sor rövid és hosszú távon a foglalkoztatás területén (4. táblázat). Az önkormányzat által megfogalmazott célok egy átfogó helyi foglalkoztatási program kialakítását hangsúlyozzák.

3. táblázat

A foglalkoztatás területén megfogalmazott rövid és hosszú távú célok Nyírbátorban

<i>Rövid távú célok</i>	<i>Hosszú távú célok</i>
<ul style="list-style-type: none"> – tájékoztatás az elérhető képzésekről és szakmákról – pozitív példák bemutatása (romák bevonásával) – szakképzés indítása a munkaadók igénye szerint – mentorálás a munkahelyen – tehetséggondozás megszervezése – ösztöndíjrendszer működtetése – az érintettekkel való folyamatos kapcsolattartás 	<ul style="list-style-type: none"> – roma munkavállalók jelenléte a munkaerőpiac minden területén – nyitott és befogadó munkaadók – esélyegyenlőség megvalósulása a munkaerőpiacon – munkaerő-piaci diszkrimináció megszüntetése – felkészült, motivált, fegyelmezett, célzottan képzett munkaerő biztosítása

Forrás: Saját szerkesztés (Veresné Somosi-Varga 2018 alapján).

A foglalkoztatás és munkahelyteremtés területén 2015-től kezdődően 6 új gyártó-épület került átadásra, és közel 3000 új munkahely jött létre. Elindult az „Esély a jövőért” program, amely a munkanélküliek munkába állását támogatja. A program sikerét mutatja, hogy a korábbi 500 főről 50 főre csökkent a közfoglalkoztatottak száma. Az ipari park bővítése folyamatos (fejlesztési források rendelkezésre állnak), bővült az inkubátorház is, ahol a szakmai és általános iskolai végzettség nélküliek és a hátrányos helyzetű munkanélküliek képzése is zajlik. A helyi kisvállalatok számára az önkormányzat szintén kidolgozott egy programelemet, amely keretei között szakmai szolgáltatásokkal, kedvezményekkel segítik azon piaci szereplőket, akik hosszú távon és folyamatosan nyírbátori munkavállalókat alkalmaznak.

Oktatás, nevelés

Az önkormányzat konkrét akciókat és tevékenységi feladatokat határozott meg rövid és hosszú távon az oktatás területén is (5. táblázat). A vállalatok különböző képzési programokkal, tájékoztatással, ösztöndíj- és mentorprogramokkal segítik a megvalósítás folyamatát, a helyi önkormányzat pedig az előkészületi munkák és mentorálás mellett mediátorok (roma és nem roma etnikumú közvetítők) alkalmazásával támogatja a felzárkóztatást a hátrányos helyzetű tanulók esetében.

4. táblázat

Az oktatás területén megfogalmazott rövid és hosszú távú célok Nyírbátorban

<i>Rövid távú célok</i>	<i>Hosszú távú célok</i>
<ul style="list-style-type: none"> – kommunikáció javítása – roma értékek és kultúra ápolása – szülők bevonása az iskolai programokba – családlátogatás, segítségnyújtás szervezése – mentorálás (roma származású segítők) – felelősségvállalást segítő programok szervezése – számítógépes tanműhely létrehozása – egészségnevelés tantárgy iskolai oktatása – szülői életvezetési programok szervezése 	<ul style="list-style-type: none"> – egyéni képességeknek megfelelő oktatás biztosítása – integrált oktatás megszervezése – szülők és gyermekek folyamatos és hatékony motiválása – lemorzsolódás csökkentése, megszüntetése – intézmény és szülő közti együttműködés támogatása – előítéletek lerombolása

Forrás: Saját szerkesztés (Veresné Somosi-Varga 2018 alapján).

A 2015-től kezdődő komplex program keretei között számos fejlesztés valósult meg. Megújult a művészeti iskola, új óvoda átadására, valamint az iskolák felújítására került sor. A város fejlődése, a lakosság megtartása érdekében az oktatási-nevelési intézmények magas színvonala és széles kínálata jellemző a városra (pl. ingyenes úszás- és lovaskultúra oktatás). 2020 őszétől egyetemi képzés indult, amely duális formában akár munka mellett is lehetővé teszi a diploma megszerzését műszaki, gazdasági és agrár területen.

Lakhatás

Nyírbátor nagyságához mérten az országban egyedülálló bérlakásépítési programot indított az önkormányzat, amely keretei között az első ütemben 2020-ra 71 új bérlakás épült a helyiek számára. A folyamatosan bővülő önkormányzati bérlakásprogram jelenleg 230 lakást kínál. Ezen a lakóterületen, a Szénaréti-tó szomszédságában a kivitelező eladásra is épít társasházi, kertes és sorházas ingatlanokat, amelyekre sok városlakó és vállalati jelentkezés érkezett az önkormányzathoz. További támogató intézkedésként segítik a fiatalok letelepedését az első lakáshoz jutók 600.000 Ft vissza nem térítendő támogatásával, valamint a kiadó és eladó ingatlanok felkutatásával, közvetítésével, az

ügyintézés segítségével. Megújult a város központja, elindult a lakótelepek fejlesztése, családcentrikussá tétele, valamint több szervizút és parkoló kialakítására került sor. Pályázati forrásból biztosítja az önkormányzat a várostörténeti sétány továbbépítését, valamint lakó-pihenő övezeteket is kialakítottak a lakosság kérésére a pihenni vágyók nyugalmanak biztosítására.

Egészségügy, gondoskodás

2015-ben uniós támogatásból újította fel az önkormányzat a háziorvosi rendelőket. Saját forrásból a korábbi tüdőszűrő készülék cseréjére is sor került. Bővítették és fejlesztették a fürdőben a gyógyászati kezelő szolgáltatásait, és a nyírbátori lakosság számára folyamatosan biztosítják az ingyenes igénybevétel lehetőségét. A szociális ellátórendszer intézményében dolgozó vezetők és munkatársak magas szintű szakmai munkájával folyamatosan fejlesztik és bővítik a szolgáltatásokat. Jó együttműködést alakított ki az önkormányzat a nyugdíjas egyesületekkel is. Nem csak anyagilag nyújt támogatást számukra a város, hanem kéréseiknek megfelelően fejlesztik a szociális és egészségügyi ellátást a településen. A bentlakásos idősothton megújítása mellett apartmanokat építettek, és kialakítottak egy sószobát is. A város – hitvallása szerint – az újszülöttektől a fiatalokon keresztül, a felnőtt és idős korosztállyal is törődik. Az újszülöttek, kisgyermekek részére nyújtott támogatások közül hangsúlyos az ingyenes babacsomag és rotarix védőoltás. Az általános iskoláskorúak esetében ingyenes buszjáratot alakítottak ki a településen. A Nyírbátor Kártya és a Nyírbátor Barát Kártya a város intézményei, partnerei által nyújtott szolgáltatások igénybevételéhez biztosít különböző mértékű kedvezményt a kártya tulajdonosai részére, elősegítve az egyes szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáférést.

Szabadidő

Nyírbátorban számos program biztosítja, hogy mindenki megtalálja a számára leginkább megfelelő szórakozási, feltöltődési lehetőséget. Az önkormányzat kezdeményezésére létrehozták az Ifjúsági és Családi Kuckót. A felújított épületben folyamatosan kínálnak programokat a fiataloknak. Új városi rendezvényeket indítottak el, és további ingyenes rendezvényeket (expó, városi orzó és koncertek) kínálnak a város lakói számára. Bővítették a színházi előadásokat, kulturális programkínálatuk is jelentős. Kialakítottak egy családi központot is, ahol minden korosztály kikapcsolódása garantált.

A központ bowling, biliárd, filmklub lehetőségeket kínál, valamint civil közösségi térként is szolgál. A teljes belső kerékpárút kialakítása is megvalósult. Folyamatosan támogatják a városban működő sportegyesületeket. Korszerűsítették az asztalitenisz és a lovas egyesület létesítményeit, valamint közösségi épületet alakítottak ki a horgászok számára. Teljeskörűen felújították és bővítették a városi sporttelepet. A fiatalok számára – a műfüves pálya helyreállítása mellett – kerékpáros és gördeszkapálya épült, valamint kültéri kondipark telepítése is lezajlott. Valamennyi sportegyesülettel együttműködnek annak érdekében, hogy minél több gyerek sportoljon és mozogjon rendszeresen. A város saját forrásból bővítette a kemping szálláshelyeit 8 apartmannel. A gyógyfürdő épületében egy új gyermekmedencét építettek, és felújították a kültéri medencéket is. Számos értékes, védett épület újult meg az elmúlt időszakban. A városháza mellett a bíróság, a régi kaszinó és a Takarékpálota is új köntösbe öltözött, valamint több épület díszkivilágítást kapott, a toronyórát pedig felújították. A várostörténeti sétány továbbépítése mellett a város múzeuma is megújult.

A törekvések újszerűsége abban rejlik, hogy a programok kidolgozását különböző szakmai fórumok, kerekasztal beszélgetések (vállalkozások – önkormányzat – hátrányos helyzetű lakosság) és nyílt napok előzték meg. Társadalmilag innovatív megoldások ezek, amelyek tényleges társadalmi párbeszédre és partnerségen alapulnak, valamint amelyek során a partnerség túllép a szokásos formások, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre. Ebben a folyamatban kiemelt szerepe van a települési vezető(k)nek, a lakosság, a vállalkozások és a civil szervezetek közti együttműködésnek. Kulcskérdés az együttműködés során a hajlandóság és a bizalom. A társadalmi innováció megvalósításának feltétele, hogy képes-e az adott közösség újszerűen látni a társadalmi jelenségeket, gyakorlatait átalakítani, kapcsolatrendszerét újrakonfigurálni.

A nyírbátori példa esetében érdemes külön hangsúlyozni a városvezetés, elsősorban a polgármester innovátori szerepét. A polgármester – mint Schumpeter egykori „vállalkozója” – innovátorként vesz részt az újítások folyamataiban új együttműködések és struktúrák mentén. A társadalmi innovációs törekvések generálásához a település esetében is szükség van az innovátor(ok) belső elhivatottságára, bátorságra, az alulról szerveződő kezdeményezések figyelembevételére, a közös múlt és hagyományok kohéziós erejére, szakértelemre, az érintettek bevonására és jó gyakorlatokra.

A jó gyakorlatok (legjobb gyakorlatok, helyes gyakorlatok) olyan elgondolások vagy viszonyítási pontok, amelyek folyamatként tekintenek az egyes megvalósítandó feladatokra. Széles körben használt fogalom, pontos definíciója azonban nem ismert. A jó gyakorlatok alapvető célja azon eszközök és módszerek azonosítása, amelyek a korábbi, már ismert módszerekhez képest eredményesebben valósítják meg a kitűzött célokat. Újszerű és építő jellegű megközelítések, technikák, amelyek bizonyíthatóan

vagy már bizonyítottan hozzájárulnak az adott szervezet minőségi színvonalának emeléséhez és más szervezet számára is átvehető példaként szolgálnak. A legjobb gyakorlat jó és hatékony példát jelent, amely pontosan attól lesz bizonyítottan eredményes megoldás, hogy máshol már sikerrel alkalmazzák.

A korábban már sikeres és innovatív megoldásokkal szemben követelmény, hogy a továbbiakban (akár mások számára) fejleszthetők legyenek, valamint fenntartható módon kerüljenek megvalósításra. A dokumentáció és a sokszorosítás, mint alapfeltételek biztosítják az adaptálás lehetőségét. A kezdeményezések máshol is megvalósíthatók, alkalmazkodva a helyi adottságokhoz és gyakorlathoz. Számos esetben megfigyelhető, hogy más szervezeteknél, településeken vagy országban alkalmazott megoldások egyes régiókban nem ismertek, így a már jól működő gyakorlatok rögzítése és megismertetése kiemelkedően hasznos.

A dokumentálhatóság garantálja az átadhatóságot. A dokumentálásnak vannak olyan elvei, amelyek alapján biztosítható, hogy a jó gyakorlatként azonosított eset valóban példát jelent. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet: „Ti hogyan csináljátok? – innovatív, mások számára közreadható jó gyakorlatok gyűjtése a szociális ágazatban” pályázat kitöltési útmutatója három szakaszra bontja a jó gyakorlatok bemutatását, az alábbi felbontásban: általános információk, a jó gyakorlat leírása, a jó gyakorlat indoklottsága. A nyírbátori komplex program mint jó gyakorlat bemutatása során a fenti struktúrát alkalmazom az alábbiak szerint:

	<i>Név/Cím</i>	<i>Komplex program – Nyírbátor</i>
	<i>Kapcsolattartó</i>	Nyírbátor, Polgármesteri Hivatal
<i>Általános információk</i>	<i>Cél</i>	Folyamatos fejlődés és megújulás a tradíciók megtartása mellett, amellyel biztosítható a helyi lakosság támogatása, valamint az új lakosok Nyírbátorba történő vonzása. Együttműködésen alapuló, a lakosok bevonásával létrejövő gazdasági és társadalmi értelemben is fenntartható programok biztosítása, ezáltal a fiatal, szakképzett lakosok megtartása, a város vonzóbbá tétele.
	<i>Célcsoport</i>	Nyírbátor teljes lakossága (beleértve a potenciális lakosokat is)
	<i>Célrégió</i>	Nyírbátor
	<i>Szükséges humánerőforrás</i>	az önkormányzat egyes szakterületein dolgozók, valamint a nyírbátori lakosság

<i>Finanszírozás</i>	pályázati források, önkormányzati támogatás, civil szervezetek és helyi vállalkozók adományai
<i>Szükséges infrastruktúra</i>	ingatlan, internet, technikai eszközök
<i>Rövid ismertető / szükséglet felismerése</i>	A nyírbátori komplex program főként a helyi lakosság oktatását és foglalkoztatását támogatja, miközben figyelmet fordít az egészségügy, a lakhatás, valamint a szabadidő és gondoskodás kihívásaira. Fő célkitűzések a helyi szakképzett fiatalok helyben tartása, az elvándorlás csökkentése. A program résztvevői (helyi önkormányzat, üzleti szektor képviselői, civil szervezetek) első feladatként meghatározták a hosszú távú célokat, majd azokat a rövidebb távú tevékenységeket, amelyek a kitűzött célok elérését biztosítják.
<i>A gyakorlat leírása</i>	<i>Megvalósulás bemutatója</i> A komplex program keretei között az önkormányzat öt beavatkozási pontot jelölt meg: foglalkoztatás, oktatás, lakhatás, egészségügy, szabadidő. Az adott kritikus területen társadalmi innovációs kezdeményezéseket indítottak. A törekvések újszerűsége abban rejlik, hogy a programok kidolgozását különböző szakmai fórumok, kerekasztal beszélgetések (vállalkozások, önkormányzat, hátrányos helyzetű lakosság) és nyílt napok előzték meg. Társadalmilag innovatív megoldások jöttek létre, amelyek tényleges társadalmi párbeszédre és partnerségen alapulnak, valamint amelyek során a partnerség túllép a szokásos formások, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre.
<i>Eredmények, kimenetek, jövőbeli elképzelések</i>	Bővült az ipari park, közel 3000 munkahely jött létre. Cél, hogy Nyírbátorban valamennyi ember dolgozni tudjon, aki szeretne. Óvodák és iskolák újultak meg. A fejlesztések biztosítják, hogy gyerekekkel teljenek meg a város intézményei. A bérlakásprogram, valamint a lakó-pihenő övezetek kialakítása biztosítja a lakhatás kihívások kezelését. Felújították az orvosi rendelőket, valamint ingyenesen elérhető gyógyászati szolgáltatásokat biztosítanak a helyi lakosoknak. Nyírbátorban számos program biztosítja, hogy mindenki megtalálja a számára leginkább megfelelő szórakozási, feltöltődési lehetőséget.

	<i>Felmerült problémák és tanulságok</i>	Finanszírozási problémák, szakértelem hiánya, egyes esetekben az elkötelezettség hiánya is megjelenik, főleg az ellenállás kezelése során, valamint az attitűd-formálási kihívásokra való reagálásban.
	<i>Területalapú megközelítés</i>	A leghátrányosabb járásokhoz hasonlóan, a Nyírbátori járásra a leszakadás jellemző, ugyanakkor a járasszékhely Nyírbátor szerepe felértékelődött. Nyírbátor a térség gazdasági értelemben is vett központjaként funkcionál.
	<i>Alulról építkező megközelítés</i>	A gyakorlat egyértelműen a helyi társadalmi kihívásokra fókuszál, bevonva a helyi lakosságot a megvalósításba.
	<i>Partnerségi megközelítés</i>	Önkormányzat, civil szervezetek, vállalkozók és helyi lakosok együttműködése.
	<i>Innováció</i>	A partnerség túllép a szokásos formákon, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre.
<i>Miért lehet jó gyakorlat?</i>	<i>Integráció</i>	A gyakorlat komplex módon kezeli a település társadalmi kihívásait.
	<i>Nyilvánosság / hálózatépítés</i>	A tájékoztatás folyamatos az alábbi fórumokon: nyomtatott és elektronikus sajtó megjelenés, projektbeszámoló, workshop, szakmai fórumok.
	<i>Fenntarthatóság</i>	A program tényleges kihívásokra reagál, igazodik a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat, a civil szervezetek, a vállalkozók és a helyi lakosok együttműködésén alapul.
	<i>Adaptálhatóság</i>	Hangsúlyos tényezőként azonosíthatók a helyi sajátosságok, és a prioritások. A helyi szintű életkörülmények javítását szolgáló keretfeltételek együtt eredményeznek felzárkózást, valamint fejlődést. Kiemelten fontos a folyamat érintettjeinek azonosítása, a kommunikáció (tájékoztatás) szerepe, a pénzügyi erőforrások tervezése, az attitűd megváltoztatására tett kísérletek és az intézményi háttér.

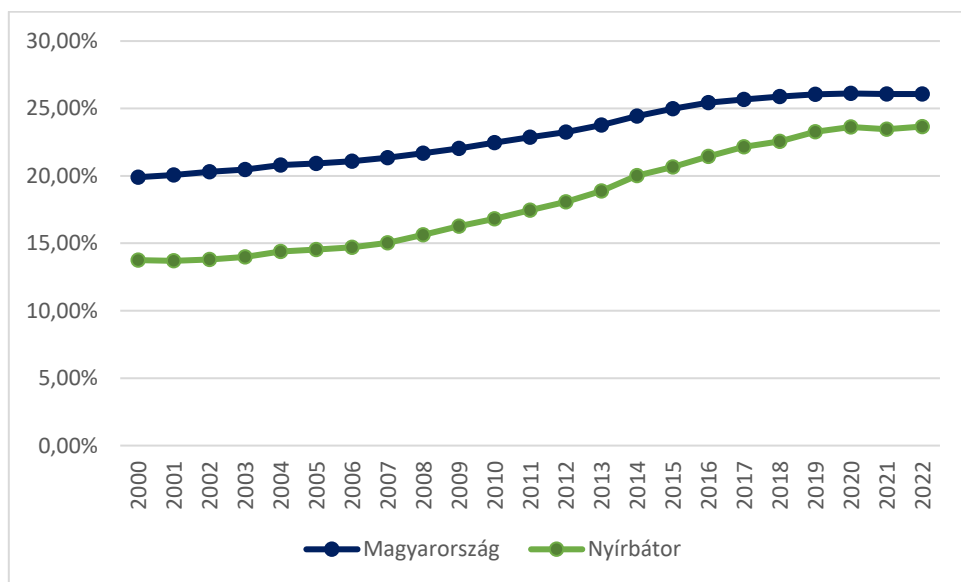
Nyírbátor társadalmi innovációs vizsgálata, a városfejlesztési komplex program hatásai

Nyírbátor területe 66,74 km², népessége 11 864 fő (2022. évi adatok alapján). Az öregedést mérő mutató (az állandó népességből a 100 0–14 évesre jutó 60-x évesek száma) a komplex programmal fejlesztendő járások települései esetében lényegesen kisebb az országos átlagnál. A gyermekkorúak kiemelkedően magas aránya jellemző a Nyírbátori járásban. A járás településein az időskorúak aránya alacsonyabb, a települések fiatalos korszerkezetűek.

Nyírbátor városában 2000 és 2022. között a 60-x évesek állandó lakosságra vetített aránya (18,17%) alacsonyabb, mint az országos átlag (23,12%), ugyanakkor egyértelműen kirajzolódik, hogy 2015-től kezdődően – ami egyben a komplex városfejlesztési program kezdete is – egyre inkább közeledik az arány az országos átlaghoz.

2. ábra

Az állandó népesség és a 60-x évesek aránya, 2000-2022 (%)

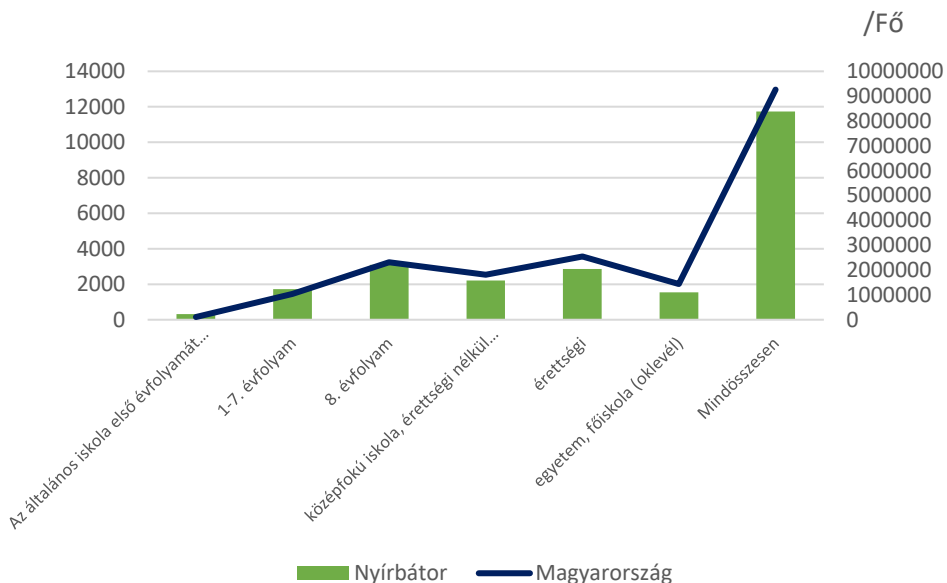


Forrás: Saját szerkesztés (KSH adatok alapján).

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a fiatalos korszerkezetű járások (mint a Nyírbátori járás) demográfiai jellemzőit befolyásolják az etnikai sajátosságok, vagyis a roma nemzetiségűek jelentős részaránya. A KSH adatbázisa szerint a Nyírbátori járás területén összesen 18 szegregátum található 7 településen (Encsencs, Máriapócs, Nyírbátor, Nyírbéltek, Nyírbogát, Nyírgyulaj, Nyírlugos). A roma népesség jelentős részaránya mellett kritikus tényező a nem roma lakosság elvándorlásának felgyorsulása (Havas 1999).

3. ábra

A 7 éves és idősebb népesség a legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerint²



Forrás: Saját szerkesztés (KSH adatok alapján).

A komplex programmal fejlesztendő járások települései vonatkozásában a lakosság iskolai végzettsége jellemzően kedvezőtlenebb a fejlettebb területekénél. Nyírbátorban a járáshoz viszonyítva kedvezőbb helyzet, de még mindig elmarad az országos átlagtól a lakosság iskolai végzettsége.

A 2011. évi népszámlálás adatai alapján Nyírbátorban a 7 éves és annál idősebb népesség 43%-a legfeljebb az általános iskola 8. osztályát végezte el (országosan 37%).

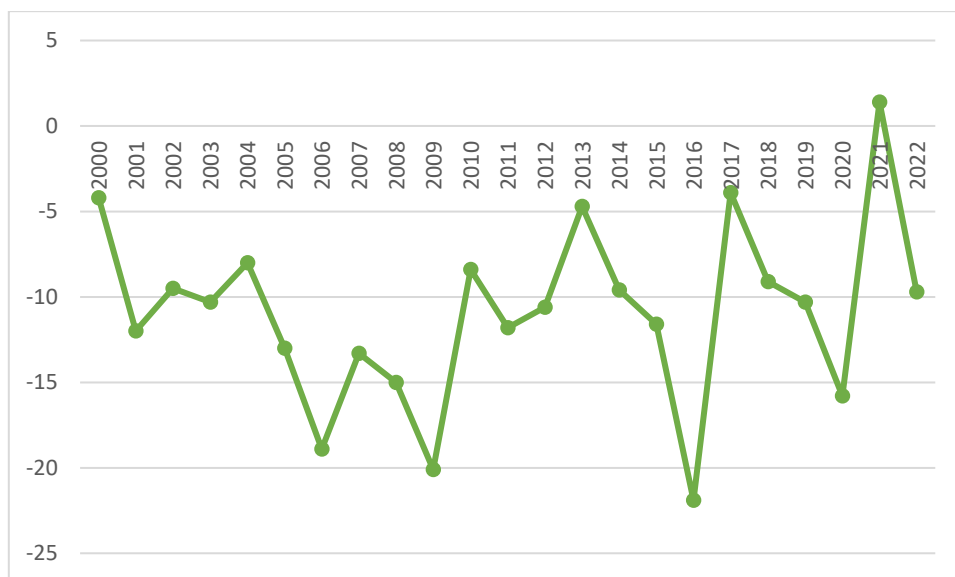
² A 2011-es Népszámlálási adatok alapján.

A felsőfokú végzettségűek aránya 13%-ék a településen, ami az országos átlag (15,5%) érték 4/5-e. Az érettségizettek aránya Nyírbátorban (24%), ami szintén az országos átlag (27,5%) 4/5-e.

Az országos átlagtól kedvezőtlenebb iskolázottsági adatok jelentős mértékben a kvalifikált munkaerő elvándorlásának a következménye. Nyírbátor belföldi vándorlási egyenlege negatív 2022-ben, 1000 lakosra közel 10 elvándorolt lakos jutott (4. ábra).

4. ábra

Állandó népesség változása Nyírbátorban, 2000-2022 (ezer főre vetítve)



Forrás: Saját szerkesztés (KSH adatok alapján).

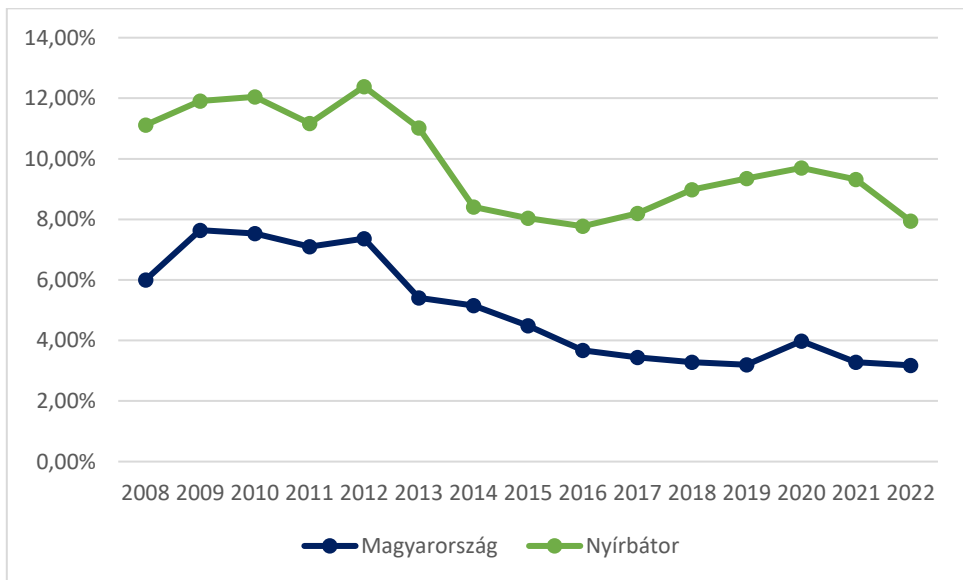
Az elvándorlásban hangsúlyos szerepe van a lakosság országostól kedvezőtlenebb munkaerőpiaci és jövedelmi helyzetének. A térség számára az egyik legjelentősebb kihívást jelenti a fiatalok és a szakképzett munkaerő helyben tartása, foglalkoztatása. Ugyanakkor korlátozottak a településen élő alacsony iskolázottságú lakosok lehetőségei a munkaerőpiacon. Ezen ellentét feloldására komplex oktatási és foglalkoztatási programok bevezetése szükséges, amely előkészítése Nyírbátorban 2015-ben elindult, és a sikeres megvalósítás első eredményei elérhetők. A 2008–2009-es gazdasági világválság okozta munkahelyszám csökkenése 2011-re megfordult, köszönhetően az ipari parkban működő vállalkozásoknak (2014-re az 57 hektáros ipari park területét teljes egészében

értékesítette az önkormányzat, hat befektető épített ipari üzemet), valamint az együttműködő városvezetésnek. A vándorlási egyenleg vonatkozásában kiemelendő a 2021. év, amikor a vándorlási egyenleg pozitív értékre fordult. Ennek egyértelmű magyarázata az a 2019-ben bemutatott, majd 2020-ban elindított bérlakás program, amelynek első eredményei között említhető 2021-ben – a lakások 1. ütemének átadását követően – a pozitív vándorlási egyenleg.

A nyilvántartott álláskeresők és a 15-60-x korosztály arányát az 5. ábra ismerteti. 2022-ben Nyírbátor városában ez az arány 2,5-szöröse a magyarországi átlagnak, ugyanakkor 2020-tól kezdődően csökkenő tendenciát mutat.

5. ábra

Nyilvántartott álláskeresők és a 15–60-x korosztály arányának alakulása Nyírbátorban, 2008–2022 (%)



Forrás: Saját szerkesztés (KSH adatok alapján).

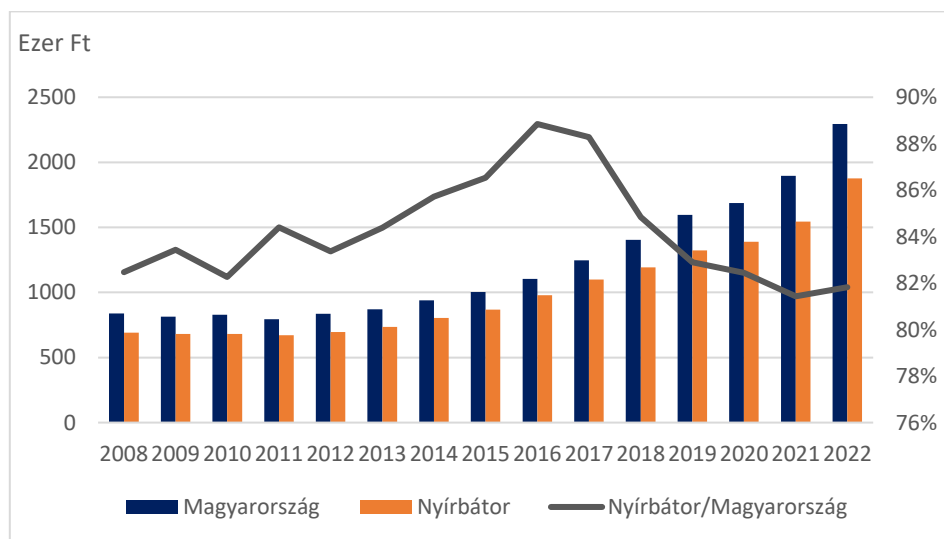
A járásközpont Nyírbátor komplex városfejlesztési programja egyszerre célozza az oktatás és a foglalkoztatás területét, fókuszálva a szakirányú képzés (pl. 2020-ban induló egyetemi képzés), ösztöndíjrendszer és mentorálás, valamint lakhatási támogatások (pl. bérlakási program) nyújtotta előnyökre. Hangsúlyos tény, hogy 2019-ig a járásban nem volt egyetemi képzés, 2020 ősztől azonban a járásszékhely Nyírbátor

levelező képzési formában mérnök-informatikus és vidékfejlesztési agrármérnöki képzést indított. A képzés elindítása az egyeztető megbeszélések és a polgármester (Máté Antal, 2014-től) innovátori szerepfelvállalásának eredménye, valamint a közösségi igények figyelembevételén alapuló társadalmi innováció egyik formája az érintett településen.

A foglalkoztatási adatok mellett érdemes megvizsgálni az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó-alapot képező jövedelem nagyságát is a településen. A jövedelmi különbségekről települési szinten, a személyijövedelemadó-adatok alapján kaphatunk átfogó képet. Nyírbátorban 2022-ben egy állandó lakosra átlagosan közel 1,9 millió forint személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem jutott, ami az országos átlag 82%-a (6. ábra). A 2015-től kezdődő felzárkózást 2018-tól ismét visszaesés váltotta fel, ami jelenleg több, mint 400 millió Ft eltérést jelent az országos értékhez képest az egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó-alapot képező jövedelem tekintetében.

6. ábra

Egy lakosra jutó személyi jövedelemadó-alapot képező jövedelem (ezer Ft)



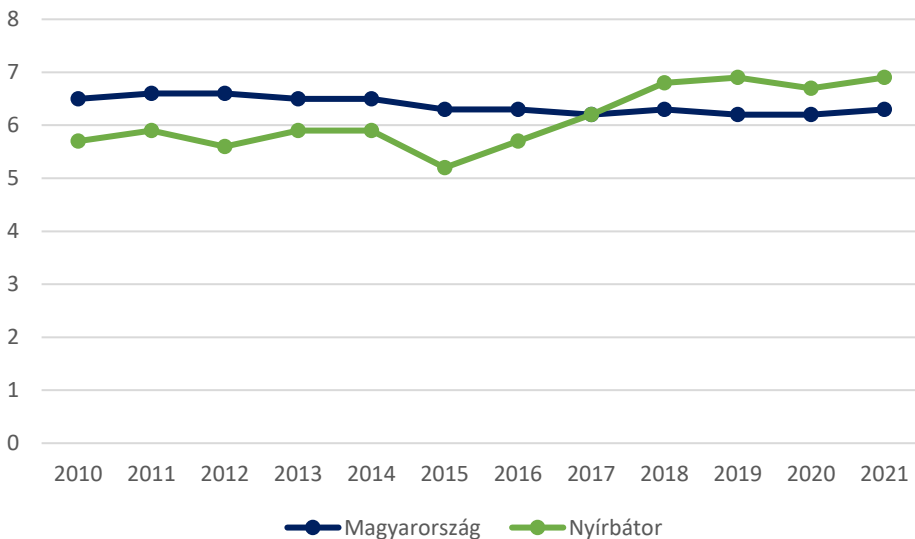
Forrás: Saját szerkesztés (KSH adatok alapján).

Nyírbátor (társadalmi) innovációs képességét alakítja az ezer lakosra jutó nonprofit szervezetek száma is. A település nonprofit szervezeteinek száma 2015-től jelentősen mértékben nőtt (2021-re közel 25%-kal nőtt a nonprofit szervezetek száma a településen), és az országos átlagot is meghaladta (7. ábra). Az elmúlt évek növekedésének

egyik oka a közösségi igények előtérbe kerülése, a helyi közösség szükségletkielégítésének támogatása. Ezek a szervezetek nyitottak a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok alkalmazására, ahogy ez Nyírbátor esetében is megfigyelhető.

7. ábra

Az ezer lakosra jutó nonprofit szervezetek száma



Forrás: KSH adatok alapján, saját szerkesztés.

A városvezetés a helyi adottságok kihasználásával növeli az együttműködést (non-profit szervezetek, intézmények, vállalkozások, állampolgárok és egyéb érintettek között), és erre a társadalmi innováció eszközt és modellt nyújt. Ebben az esetben az innováció lényege, hogy az önkormányzást nem egy izolált folyamatként kell értelmezni, elkülönülve az állampolgároktól, hanem kísérletet kell tenni az együttműködő munkára. Új kormányzási modellre van szükség, amely holisztikus, és amelynél nő az állampolgárok szerepe a társadalmi folyamatok megvalósításában.

A települési társadalmi innovációs potenciál meghatározása érdekében vizsgáltam a közműolló értékét is. A közműolló a közcsatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya a vezetékes ivóvízhálózatba bekapcsolt lakások százalékában. Értéke Nyírbátorban az országos értéket meghaladja, a településen lévő lakások közel 90%-a van bekötve a csatornahálózatba.

Diszkusszió

A részvételi akciókutatás keretei között megvalósított terepkutatás alapján kijelenthető, hogy Nyírbátor hosszú távú megoldásokat igénylő társadalmi és gazdasági kihívásai (pl. munkanélküliség, elvándorlás, hátrányos helyzetű csoportok speciális igényei) újszerű társadalmi együttműködésekot követelnek meg. A társadalmi innováció szükséges lépés a fejlődés és a versenyképesség javításához, ahol az innovátorok szerepe hangsúlyos. Az innovátorok a helyi közösség, vagy tágabb értelemben a társadalom tagjai, akik szükségleteik ismeretében új vagy újszerű megoldásokkal elégítik ki a társadalmi kihívások determinálta igényeket.

Napjainkra egyre szélesebb körben tudatossá vált, hogy a gazdaság és a társadalom számos, a társadalom nagy körére kiterjedő alapproblémája – mint az oktatási egyenlőtlenségek – megoldhatatlan a társadalom szereplői közötti újszerű együttműködések, a polgárok közvetlen kreatív részvétele, társadalmi innováció nélkül. A társadalmi innováció folyamatában az innovációs ötlet, a megvalósításhoz mozgósítható erőforrások, a megvalósítás és a fenntarthatóság újszerű szervezeti keretei egyaránt alapfontosságúak. Nyírbátor vezetése felismerte ezen problémákat. A 2015-ben elindított komplex program elsősorban a helyi lakosság életkörülményeinek javítására, a szakképzett munkaerő helyben tartására fókuszál. A helyi önkormányzat, a helyi intézmények és vállalkozók által azonosított problémák megegyeznek a terepkutatás által kritikus területeken azonosított kihívásokkal: foglalkoztatás, oktatás, egészségügy, lakhatás, szabadidő.

A fenti területek közti ok-okozati összefüggések meghatározása bonyolult, az egymásra gyakorolt hatásuk és sorrendiség nem egyértelmű tényezői miatt, de megállapítható, hogy amennyiben egy lakos lakhatási körülményei nem megfelelőek, az egészségügyi problémákhoz vezethet. Az egészségügyi problémák tanulási nehézségeket okozhatnak, amely csökkent munkatermelékenységhez vezethetnek, ami a lakhatási feltételek további romlását vonhatja maga után. Szükséges lépés volt a lakáskörülmények javítása, a helyi igények szerinti kiskereskedelmi szolgáltatások ösztönzése, a közösségi programok és terek arányának növelése, illetve a közösségi és szociális szolgáltatások bővítése. Ezen felül a megfelelő közlekedési feltételek kialakítása is hangsúlyos, de a fizikai infrastruktúra javítása önmagában nem elegendő a lakosság társadalmi jólétének

növekedéséhez. Nyírbátor a társadalmi innovációs törekvések során olyan beavatkozásokat határozott meg, amelyek integráltan kezelték a lakókörnyezet infrastrukturális hiányosságait, a hátrányos helyzetű lakosság munkaerő-piaci, képzettségi, egészségügyi és egyéb problémáit. A beavatkozások újszerűsége abban rejlett, hogy a programok kidolgozását különböző szakmai fórumok, kerekasztal beszélgetések (vállalkozások – önkormányzat – hátrányos helyzetű lakosság) és nyílt napok előzték meg. Társadalmilag innovatív megoldások jöttek létre, amelyek tényleges társadalmi párbeszédre és partnerségre alapulnak, amelyek során a partnerség túllép a szokásos formákon, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre.

A város tervező megbeszéléseket szervezett a foglalkoztatás és oktatás-színvonal fejlesztésének támogatására. A megbeszéléseken az önkormányzat mellett az üzleti szektor képviselői, az általános iskolák vezetői és a lakosság vettek részt. Az üzleti szektor képviselői ismertették a fejlesztési terveket, elképzeléseket és a munkaerő-piaci igényeket. Meghatározták, hogy az egyes gazdasági szereplők mit tudnak hozzátenni a kitűzött célokhoz, mivel tudják segíteni az integráció folyamatát, illetve mire van szükségük a hatékony részvételhez. A tényleges párbeszéd segítette a lakosság tájékoztatását, az igények-követelmények tisztázását, az önkormányzat újszerű együttműködéseinek meghatározását. A társadalmi innováció egy formája a kölcsönös segítő kezdeményezések bevezetése, amelyek a növekvő munkanélküliség hatásával együtt több cselekvő állampolgárt és erőteljes önszerveződéseket eredményeznek.

Konklúzió

A vizsgálat során Nyírbátor egyes városfejlesztési törekvéseit esettanulmány formájában elemeztem, jó gyakorlatként mutattam be, valamint a strukturált elemzés alapján a további társadalmi innovációs törekvések generálási lehetőségeit térképeztem fel. A helyi szintű városfejlesztési folyamatok esettanulmány szintű és statisztikai vizsgálatának elsődleges célja azon kiugró esetek azonosítása, amelyek kitörési pontként határozhatók meg a település esetében. A hangsúly eltolódik a helyi, többnyire az önkormányzat oldaláról szerveződő kezdeményezések vizsgálata felé, amely esetekben a társadalmi kihívásra reagáló törekvés részben (vagy teljes egészében) az önkormányzat, helyi vállalkozók, a helyi lakosság és a civil szféra újszerű együttműködése révén valósul meg. Az új struktúrák alkalmazása segíti a társadalmi megújulást, és növeli a társadalom életszínvonalát.

Nyírbátor városában, valamint tágabb környezetében, azaz a Nyírbátori járásban az életkörülmények javítását szolgáló társadalmi innovációs törekvések főként az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás és a szabadidő területére fókuszálnak. Kiemelten fontos a társadalmi innovációs folyamat érintettjeinek azonosítása, a kommunikáció (tájékoztatás) szerepe, a pénzügyi erőforrások tervezése, az attitűd megváltoztatására tett kísérletek és az intézményi háttér. Az együttműködés, az innovátori szerep felvállalása és a jó gyakorlatok adaptálása az innovációk generálásának alapfeltételei. A jó gyakorlatok adaptálása a további innovációk generálását támogatja. Kérdés azonban, hogy a más településeken működő gyakorlat másolható-e, beágyazható-e a közösség életébe. A másolás önmagában csak jó gyakorlat transzportálás, de a folyamat átadása, az együttműködés ösztönzése, a települések kooperációjának támogatása, a hálózatosodás keretfeltételeinek meghatározása hatékony és fenntartható megoldásokat eredményez akár a hátrányos helyzetű térségek kulcsproblémáira.

Irodalom

- Balaton, K., Varga, K. (2017): Social innovation and competitiveness – a literature review of the theoretical work in the field, *REVIEW of Economic Studies and Research* Virgil Madgearu, 10, 2., 27–42.
- Bodorkós, B. (2010): Társadalmi részvétel a fenntartható vidékfejlesztésben: a részvételi akciókutatás lehetőségei, doktori értekezés, Gödöllő
- Bulut, C., Eren, H.; Halac, DS. (2013): Social Innovation and Psychometric Analysis, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 82., 122–130.
- Cajaiba-Santana, G. (2014): Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82., 42–51.
- Drucker, P. (1985): *Innovation and entrepreneurship*, Harper & Row, Publishers, New York
- EC (2006): *Innovation in the national strategic reference frameworks*, European Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/2007/innovation_nsr.pdf
- Edwards-Schachter, M., Wallace, M. L. (2017): 'Shaken, but not stirred': Sixty years of defining social innovation, *Technological Forecasting and Social Change*, 119., 64–79.
- Franz, H.-W. et al. (szerk.) (2012): *Challenge Social Innovation*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg
- Freeman, C. (1988): Japan: A new national innovation system? In: Dosi, G. et al. (eds.): *Technology and Economy Theory*, London, Printer
- Gábor, D. (1970): *Innovations: Scientific, Technological, and Social*, Oxford University Press
- Gályász J. (2008): *Innováció-menedzsment, tananyag (ppt)*, Debreceni Egyetem
- Havas, G. (1999): A kistélepülések és a romák. In: Glätz, F. (szerk.): *A cigányok Magyarországon. Magyarország az ezredfordulón*, MTA, Budapest, 163–204.
- Hazel, KL., Onaga, E. (2003): Experimental social innovation and dissemination: the promise and its delivery, *Am J Community Psychol*, 3–4., 285–294.
- Hochgerner, J. (2011): *The Analysis of Social Innovation as Social Practice*, Bridges, 30. o.
- Introna, L. D. et al. (1999): *The Virtual Organisation – Technical or Social Innovation? Lessons from the Film Industry*, Working Paper Series, Department of Information System, London School of

- Economics and Political Science, <http://www.bioteams.com/Virtual%20Enterprises%20and%20the%20Film%20Industry%20Paper.pdf>
- Kocziszky, Gy., Veresné Somosi, M. (2016): Generating social innovation with knowledge engineering. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 223., 167–174.
- Kocziszky Gy., Veresné Somosi M., Balaton, K. (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei, *Vezetéstudomány* (Budapest Management Review), 6–7., 15–19.
- Kocziszky Gy. et al (2015): Társadalmi innováció mérésének sajátosságai. In: „Mérleg és Kihívások” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Konferencia Kiadvány (szerk.: Lipták Katalin), 288–301.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., Hamdouch, A. (2013): *The International Handbook on Social Innovation*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA
- Mulgan, G. (2006): *The Process of Social Innovation*, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2., 145–162.
- Murray, R. et al. (2010): *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, London: NESTA – National Endowment for Science: Technology and the Arts
- Neumeier, S. (2017): Social innovation in rural development: identifying the key factors of success, *The Geographical Journal*, 1., 34–46.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., Miller, D. T. (2008): *Rediscovering Social Innovation*, *Stanford Social Innovation Review*, 34–43.
- Pol, E., Ville, S. (2009): Social innovation: Buzz word or enduring term? *The Journal of Socio-Economics*, 38., 878–885.
- Smeds, R. (1994): *Managing Change towards Lean Enterprises*, *International Journal of Operations & Production Management*, 3., 66–82.
- Stewart-Weeks, M. (2008): Social innovation: flavoursome fad or future fix? *Social Innovation eXchange*
- Takács F. (2017): Az esettanulmány, mint módszertan a szociológiában, *Szociológiai Szemle*, 1., 126–132.
- Varga K. (2021): A társadalmi innováció mérhetőségének kihívásai. Társadalmi innovációs folyamatok vizsgálata a Nyírbátori járásban. PhD disszertáció, Miskolc.
- Varga K. (2017): Társadalmi innováció az önkormányzatok működésében. In: Lipták K. (szerk.): *Társadalmi innováció és felelősségvállalás Észak-Magyarországon*, Miskolc, 7–15.
- Veresné Somosi M., Varga K. (2018): How does social innovation contribute to solving social problems? A processoriented framework for measuring social innovation, *European Journal of Social Sciences, Education and Research*, 1., 68–83.
- Veresné Somosi, M., Varga, K. (2021): Conceptualisation as a tool in understanding social innovation – methods, case studies, practices. University of Miskolc, Faculty of Economics, Miskolc.

Ongjerth D. (2024): Margit-negyed 2020–2023 – kulturális városrehabilitáció Budapest második kerületében. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 125–145.

Margit-negyed 2020–2023 – Kulturális városrehabilitáció Budapest Második Kerületében

Ongjerth Dániel¹

Absztrakt

A Margit-negyed programot Budapest II. Kerülete indította 2020. októberében a leromlott állapotú belvárosias területeinek megújítására. A program a Magyarországon megszokott önkormányzati akciókhoz képest újfajta kommunikációs, rendezvényszervezési és közösségszervezési stratégiát, valamint barátságosabb eljárásrendet vezetett be a környék revitalizációjának érdekében. Ezzel megváltoztatta a területhez kapcsolódó percepciókat, pozitívabb élményét adva az itt élőknek és ide látogatóknak és fejlődő pályára állította a városrészt.

A tanulmány ismerteti a program eddigi történetét: bemutatja a kiinduló állapotot és a módot, ahogy szoft eszközökkel, kommunikációval és programszervezéssel, valamint kis léptékű infrastrukturális beruházásokkal, zöldítéssel sikerült a terület arculatát megváltoztatni, felkelteni a befektetői kedvet, kiadni az itt található önkormányzati ingatlanok jelentős részét, emellett bemutatja az ehhez szükséges szervezeti háttér alakulását.

Kulcsszavak: kulturális városfejlesztés, kiüresedő belvárosok, városfejlesztés építés nélkül (?), művészet és város, városkommunikáció, városbranding

Abstract

Margit-Quarter is an inclusive culture and community based urban up-cycling programme in the 2nd district of Budapest, Hungary. The degraded city centre struggled for decades with the problems of empty retail spaces until the district's local government in 2020 decided to launch a series of communication campaigns, community building projects and events, and implemented a new, user-friendly procedure for those who want

¹ A 11_11 / Kulturális és Urbanisztikai Központ, ügyvezetője, a Margit-negyed szakmai vezetője 2020–2022-ig, a Margit-negyed Döntéshozókészítő és Tanácsadó Testület tagja. Email: ongjerth@gmail.com

to rent out spaces that belong to the municipality. The aim was to inspire the market to invest in the neighbourhood and use the opportunity to set up new businesses in one of the wealthiest but still worn down parts of the Hungarian capital. This paper sums up how the situation changed in the three years since the start of the programme, what instruments and what organisational background were used in the process, and what results were reached in over these years.

Keywords: urban up-cycling, cultural city development, empty city centres, citybranding, city communication

Bevezető

Az elmúlt években – részben a klímaváltozás kapcsán, részben ideológiai és finanszírozási okokból – egyre látványosabb szoft eszközökkel operáló városfejlesztési akciók valósulnak meg Budapesten. A Kortárs Építészeti Központ évente ismétlődő Budapest100 programja az épített örökségre fókuszál, de fontos szemléletformáló eszközzé váltak a Valyónak az elmúlt évtizedben a város és a Duna kapcsolatának fókuszba helyezésével indított el olyan projektjei, mint a Szabadság-hídát évente egyszer átmenetileg szabadtéri rendezvénytérként használó Szabihíd, vagy a belvárosi rakpartok gyalogosítása 2021. óta.

A Margit körút és környéke újraélesztésének céljából konkrétabb, de sok szempontból hasonló eszközkészlettel vágott neki a Budapest II. Kerületi Önkormányzat a Margit-negyed projektnek, ahol a kisebb infrastrukturális beruházások mellett a kommunikációs és eseményszervező munka, a helyi lakosság közösséggé szervezése, a helyi értékek fókuszba helyezése dominál. Bár a program indulása ideje olyan negatív külső körülményekkel esett egybe, mint a világjárvány, az orosz-ukrán háború eszkalációja, vagy a 20% feletti hazai infláció, látható, hogy a terület megújulása a kezdeti aktivitások nyomán tovább folytatódik, és a program alap gondolata követendő mintává válik Budapesten a kiürülő belvárosok kezelésében, vagy más olyan helyeken, ahol alapvetően nem ingatlanpiaci beruházásban gondolkodva kell javítani a városi élet minőségét.

Kiinduló állapot

Elhelyezkedés²

A Margit-negyed program akcióterülete Budapest II. kerületének belvárosi, jórészt a Vizivároshoz tartozó része. A területet keletről a Duna, délről a Csalogány utca (I. Kerület), észak-nyugatról és északról pedig a kerület szabadon állóan beépített területe határolja. A program tudatosan nem csak a Margit körútra fókuszál, hanem annak a két oldalán található mellékutcákra is. Ennek az az oka, hogy a Margit körút ezekkel az utcákkal szimbiózisban működik, szinte minden probléma, ami a főutat érinti, megmutatkozik a mellékutcákban is.

Építészet³ (1)

A mai Margit-negyed területe már a rómaiak korában is lakott volt, a középkorban itt húzódott Buda egyik városfala. A Lánchíd tehermentesítésére szolgáló Margit-hídat 1876-ban adták át, a pesti körút folytatásaként a Margit körút később, 1894-ben épült meg. Néhány nagyobb épületet (pl.: KSH épülete) leszámítva a környék arculatát adó társasházak nagyobb része szinte egységesen az 1930-as években keletkezett, magas presztízsű területként jött létre, ennek megfelelő színvonalú épületekkel.



² Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 34/2004. (X. 13.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat vagyonáról és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jog gyakorlásáról, továbbá az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek elidegenítésének szabályairól, bérbeadásának feltételeiről, 4. melléklet

³ A képek forrása: Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzat

Társadalom

Budapesti összehasonlításban a II. kerületben az egyik legmagasabb a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya, és a kerület három része (Bel-Buda, Dombvidék, Pesthidegkút) között is a Bel-Budai területen a legmagasabb ez az arány.

Bár erről a városnegyedről konkrét felmérés az elmúlt években nem készült, feltételezhető, hogy a lakosság összetételének változásai hasonlóan alakultak, mint más, hasonló adottságú budapesti területeken, azaz kihaltak az eredetileg beköltöző idő lakók és azok gyermekei helyett az unokáik generációja, a mostani fiatal, családos, vagy családot alapító felnőttek költöztek be nagyobb számban, miközben megmaradt a magas iskolázottság.

A folyamat következményeit láthatjuk az itt az utóbbi években megtelepedett szolgáltatók összetételén is: számos olyan étterem, bisztró, kisgyermekes családokra specializálódott bolt, magasabb árfekvésű üzlet nyitott meg az elmúlt években, amely ezt a réteget szolgálja ki. Erre utaló, jellemző példa a Jurányi Inkubátorházé is. Amíg a nyitáskor még nagy lakossági ellenállással találkoztak, mostanra a terület megújulásának egyik zászlóshajójává vált az intézmény.

Közlekedés

A területtel kapcsolatban 2020-ra kialakult negatív konnotációkat az üres üzlethelyiségek mellett, a problematikus közúti közlekedési helyzet adja. Az itt zajló forgalmat a rendkívül sűrűn járó, az átlagosnál sokkal nagyobb szerelvényekkel közlekedő 4-es és 6-os villamosok és a Széll Kálmán tértől a Bem József utcáig irányonként két sávós, onnantól két utcára bontott, gyakran torlódásokkal küzdő autós forgalom dominálja. Mindkét közlekedési forma nagy zajjal jár, ami megnehezíti a közterületek más funkciókkal való megtöltését. A problémát fokozza, hogy az autós forgalom nagyobb része a Margit körutat csak haladásra használja, megállásra nincs lehetőség, még az áruakadás is problematikus a Körút ezen szakaszán. A Margit körút levegőjének minősége az egyik legrosszabb a főváros területén, ami nagy részben a közlekedés számlájára írandó.

A főútvonalon a kerékpáros forgalom elenyésző, kijelölt kerékpárút nincs, az útburkolat töredezettsége miatt a mikromobilitási eszközök használata meglehetősen kockázatos. Biciklis forgalom a Varsányi Irén utcán, részben a járdán tud kijelölt úton haladni.

2020-ban, a program indulásakor a Margit körúti járdák szélessége a gyalogos közlekedés számára megfelelő, de a burkolata a legtöbb helyen erősen töredezett volt, messze elmaradt a vonzónak mondható állapottól, ami tovább rontotta az itt eltöltött idő minőségének érzetét.

Kultúra és szabadidő

A Margit körúton és környékén 2020-ra több helyszín is lehetőséget biztosított a tartalmas kikapcsolódásra. A Bem mozi 2018-ban újra indította műsorát, Budapesten egyedülálló módon régi filmekből álló kínálattal. A Kozma Lajos által tervezett épületben működő egykori Átrium moziban közkedvelt színház működött, és a kulturális élet stabil pontjává vált a Jurányi Inkubátorház is, a színházi programjával és műteremházával.

A Margit-negyed területén található az önkormányzati üzemeltetésben lévő Berczik Sára Budai Táncklub, a Vízivárosi Galéria, a közelben helyezkedik el a Marczibányi téri Művelődési Ház. Állami kezdeményezésre jött létre a Negyedben a Gül Baba Türbéje Örökségvédő Alapítvány, a Török utcában található a Semmelweis Orvostörténeti Könyvtár és Levéltár, a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár fiókja, valamint a Koreai Kulturális Központ.

A szabadidős kikapcsolódásra a Mammut bevásárlóközpont mellett lehetőséget ad a Millenáris Park, és a 2020-ra megnyitott a Szélkapu is, ami érezhető pozitív változást hozott a Margit körút ezen szakaszán működő vállalkozások életében. A körút mellékutcaiban számos kávézó és jó minőségű pékség kapott helyet, azonban étkezésre leginkább gyorsétermek és kifőzdék használhatók, az a la carte étteremből csak néhány található a területen.

Kiskereskedelem és önkormányzati helyiségek

A szűken vett területet az I., a II. és a XII. kerület veszi körül, azaz Budapest – és így az ország – három legmagasabban iskolázott és leggazdagabb lakosságú kerülete. A terület kedvező fekvése huzamosabb ideig mégsem tudta prosperáló környékké formálni a Margit körutat és környékét.

Az eredetileg meglévő, később a szocializmus butikrendszerében újraformálódó kiskereskedelmi egységek a 2000-es évek közepéig tudták tartani magukat, utána különböző okokból (a szocializmusból örökölt kínálati profil elavulása, a plázák megjelenése, a bérleti díjak emelkedése, a 2008-as világválság) lassú hanyatlásnak indult a környék. Ez a folyamat a Margit körút forgalmasabb, villamos megállókhöz közeli szakaszain és a kis utcák némelyikében kevésbé volt látványos, sőt, 2018–19-ben már voltak olyan jelek is, amelyek az újjáéledés reményét erősíthették, pontszerűen megtörve a lefelé tartó spirált.

A Margit-negyed a Margit körút páratlan oldalán a Kis Rókus utcáig, a páros oldalán a Széna térig terjed. Ezen a szakaszon 135 utcafronti, kirakatos üzlethelyiség található, amelyek közül 2020-ban, a program indulásakor 27 volt önkormányzati tulajdonban. Az utóbbi csoportból 2020. elején 11 helyiség volt üres. Ezek közül 9 volt bérbeadható

állapotban, tehát a program ezeket tudta hasznosítani a terület főutcája újrapozicionálásának megindítására. Az ingatlanok száma az elhelyezkedésüket is figyelembe véve válik fontosabb tényezővé: a Margit körút megítélését nagyban rontotta a Margit utca és Bem József utca közötti szakasz lehangoló állapota. Az itt található 36 üzletből 16 volt üres, de a működő ingatlanok közül is több olyan szolgáltatásokat nyújtott, amelyekre egyre kisebb kereslet mutatkozott. Ezek közül hat volt önkormányzati kézben, ami az üres ingatlanok nagyobb felét tette ki, bár az összes üzlethelyiségnek alig negyedrészt volt ilyen tulajdonban. Ezek mellett ezen a szakaszon az önkormányzati tulajdont képezett még két olyan ingatlan, amelyek annak ellenére nagy potenciállal rendelkeztek, hogy nem volt utcai frontjuk, mivel méretükből fakadóan megfelelő funkció esetén nagyban befolyásolhatták a terület arculatát.

Az utcaszakasz elhagyatottságát fokozta, hogy itt van a 4-6-os villamos leghosszabb megálló nélküli szakasza, azaz az itt nyitó üzletek eléréséhez nagy távolságot kell gyalogosan megtenni, és autóval sem könnyű parkolóhelyet találni a környéken.

A program indításakor azonban abban lehetett bízni, hogy a megfelelő kommunikációval és akciókkal ezekkel a helyiségekre alapozva el lehet érni, hogy a privát befektetők is felfedezzék a környéket, így pedig megteremthető az a kritikus tömeg, ami már döntően befolyásolni tudja a Körút budai szakaszának arculatát. Fontos emellett látni, hogy az út legelhanyagoltabb részén az Önkormányzat kifejezetten potens szereplő, az üres ingatlanok nagyobb részének tulajdonosa. Amennyiben itt megjelenik egy olyan szolgáltatási mix, ami megfelelő vonzerővel rendelkezik, megalapozott remény van az utcakép érdemi fejlesztésére. Ebből a szempontból biztató körülmény, hogy épp ezen a szakaszon épül a Margit Corner iroda- és lakóépület, valamint a térszomszédságban megújul és kibővül a Bem József téren korábbi Radetzky-laktanya. Bár a beruházások feltehetően számottevő autós forgalmat fognak generálni a környéken, várható tőlük, hogy új, fizetőképes kereslet is megjelenik az utcákban.

A Margit-negyed program

A Margit-negyed még nincs „kész”. A városfejlesztési léptékkal mérten rövid, mindössze hároméves élettartamának tapasztalata egyelőre nem ad lehetőséget arra, hogy az akciót egyértelmű sikerként, vagy kudarcként könyveljük el, de már látszódnak olyan rövid távú eredmények, amelyek átültetve nagy valószínűséggel máshol is pozitív hatást váltanak ki.

Cél

A Margit-negyed elsődleges célja a Margit körút és környékének szerethetővé tétele, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható pályára terelése.

Mivel nagyobb infrastrukturális beruházásra a területen nincs mód, így ez nagyrészt a releváns funkciók és szolgáltatások, továbbá a megfelelő kommunikáció megtalálását jelenti.

Vízió

A Margit-negyed víziójának lényege, hogy a közszolgáltatóság a szó szoros értelmében megvalósul a II. kerület belvárosi részén. A polgári, középosztálybeli élet visszatér Buda modern, de patinás utcáira. A program nem a tehetősebbek, vagy egy szűk szubkultúrához kötődő fogyasztók, hanem minden itt lakó számára igyekszik többletet nyújtani úgy, hogy közben mégis megteremtsen egy erős karakterű, határozott szemléletű brandet, amihez hozzátartozik a rendezett környezet igénye éppen úgy, mint az olyan értékek, mint a fenntartható városi élet, a társadalmi inkluzivitás és szolidaritás.

Szabályozás

Budapest Főváros II. kerület Önkormányzatának Képviselő Testülete 2020. október 29-án szavazta meg Őrsi Gergely polgármester javaslatára a Margit-negyed 9 hónapos testüzemének elindítását⁴. Ez formálisan a kerületi vagyonrendelet kiegészítése: meghatározza a Margit-negyed területét, ahol a szokásos ingatlanbérbeadási eljárást kiegészíti a Margit-negyed Döntéselőkészítő és Tanácsadó Testület javaslattételi jogával. Az intézkedés „összekapcsolja a közcélú tevékenységet (műhelyek, galériák, közösségi terek, civil irodák), a leromlott üres helyiségek funkcióval való feltöltését és a kommunikációt a helyi lakók és a tágabb közönség felé”, áll az képviselőtestületi előterjesztésben⁵.

⁴ Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 42/2020.(X.30.) önkormányzati rendelete – Az Önkormányzat vagyonáról és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jog gyakorlásáról, továbbá az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek elidegenítésének szabályairól, bérbeadásának feltételeiről szóló 34/2004.(X.13.) önkormányzati rendeletének módosításáról. Végleges formában: Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 34/2004.(X. 13.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat vagyonáról és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jog gyakorlásáról, továbbá az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek elidegenítésének szabályairól, bérbeadásának feltételeiről, 40. § (2)

⁵ Előterjesztés – A Képviselő-testület 2020. október 29-i rendes ülésére; Tárgy: A Budapest Főváros II. kerületi Önkormányzat tulajdonában álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásával kapcsolatos koncepció felülvizsgálata.

A szabályozás leginkább az ingatlanhasznosításra vonatkozik, hiszen itt az önkormányzatnak meg kell felelnie a törvényi szabályozásnak. Fontos látni, hogy ebben az önkormányzati törvény lehetőséget ad bizonyos szintű rugalmasságra.

Szervezeti háttér

A Margit-negyed Döntéselőkészítő és Tanácsadó Testület (MNDTT) tagjai részben 2020-ban jelentkeztek a polgármester közösségi médiában elhelyezett felhívására⁶, részben helyi politikusok, részben pedig az önkormányzat releváns cégeinek vezető tisztségviselői⁷. A Testület tagjai a feladataikat társadalmi munkában végzik. Az MNDTT véleményezi a beérkezett bérbevételi kérelmeket, amikről aztán a Gazdasági és Tulajdonosi Bizottság dönt⁸. Amennyiben egy potenciális margit-negyedes bérlővel az Önkormányzat olyan feladatellátási szerződést kíván kötni, ami bérleti díj kedvezménnyel jár, annak mértékéről is az MNDTT tesz elsőként ajánlást.

A Program első fázisában (2021–2022. augusztus 31.) a koncepcióalkotást és az operatív megvalósítást az Kulturális és Urbanisztikai Központra (KUK) és partnerei végezték. Ebben az időszakban alakult ki a Margit-negyed brand, amit a Tendencias21 készített, ekkor alakultak ki a kommunikáció csatornáit, és kerültek megrendezésre olyan esemény és programelemek, amelyek azóta is visszatérnek. A Kulturális és Urbanisztikai Központ munkatársai végezték az önkormányzati ingatlanok bérbeadásának első lépéseit is, és végigkísérték a jelentkezőket az adminisztratív folyamaton, hogy közelről látva a folyamatokat javaslatokat tudjanak tenni a rendszer javítására. A külső cég emellett segítette az információáramlást az MNDTT, az Önkormányzat, a Hivatal és az önkormányzati cégek között. A Margit-negyed feladatainak egésze azonban túlmutatott a felsorolt munkákon: a hivatali munka, az előterjesztések megírása, a szerződéskötés és az ezzel kapcsolatos elvégzendők, a sajtókommunikáció, az ingatlanok vagyongazdálkodása például továbbra is az Önkormányzatnál maradt.

2022. őszétől az Önkormányzat megkezdte a program implementálását a saját szervezetébe. Ez a gyakorlatban a feladatok szétterítését jelentette az önkormányzati szervezeti hálózatban, feladatsoportok szerint, egy a hivatal munkatársaként foglalkoztatott, a feladtvégzést koordináló vezetővel. Az ingatlan kiadással kapcsolatos munkák a kerület városfejlesztő cégéhez kerültek, amit a Vagyongazdálkodási osztály erre dedikált munkatársának tevékenysége egészíti ki, a közösségi médiás megjelenéseket az

⁶ <https://www.facebook.com/orsigergely2kerulet/posts/696338887753066/> Letöltve: 2024. 01. 17.

⁷ „Folytatódik a Margit-negyed program” cikk a Második Kerület honlapján. <https://masodikkerulet.hu/cimlap/folytatodik-a-margit-negyed-program> Letöltve: 2024. 01. 17.

⁸ Ld. 2.

önkormányzati kulturális cég munkatársa végzi, a rendezvényszervezést pedig a Hivatal rendezvényszervezői valósítják meg, a margit-negyedes vezető pozícióban lévő munkatárs koordinálásában.

Elmondható, hogy a Margit-negyed program így leképezi az önkormányzati működés különböző területeit, a hivatali működés kreatívan átgondolt, emelt szintű megvalósítása a célja. Így kiemelten fontos a feladatoknak az Önkormányzat szervezetébe való integrálása, a Hivatalon belüli kommunikáció és kooperáció fokozása, hogy az itt kitűzött fejlesztéspolitikai célokat a munkatársak magukénak érezzék, és magas szinten igyekezzenek azokat megvalósítani.

Operatív menedzsment és kommunikáció

A Margit-negyed program hatékonyságát az újfajta, menedzsment szemléletű operatív, megoldásorientált hozzáállásnak, valamint a fiatalos, az önkormányzatoknál megszokottól eltérő, friss kommunikációs stílusnak és eszközrendszernek köszönheti, ami kiterjed a program minden részére. Ehhez a feladatra alkalmasan kommunikáló, elhivatott stáb állt fel, amely a Hivatal minden releváns egységével szoros munkakapcsolatban áll.

A Margit-negyed négyféle munkafolyamatot ölel fel.

Kommunikáció

A kommunikáció legfontosabb célja az, hogy a kijelölt célterületre újfajta konnotációkkal kezdjenek tekinteni annak használói és potenciális befektetői. Ehhez új témákat és új vizuális tartalmakat (brand, plakátok, arculati rendszer) kellett kialakítani a webes és a fizikai felületeken, valamint a sajtóban, amelyek a terület pozitív vonásait, a vízió erősségeit hangsúlyozzák: az itt lévő történeti emlékek (Gül baba türbéje, Király fürdő, Marcell Breuer első irodája a Kis Rókus utcában), az itt megjelenő sajátos helyszínek (Bambi, Duna-part, Bem mozi, Jurányi Inkubátorház), és a személyes tartalmak (Margit-negyed arcai, városképek a területről) összjátéka erősíti és vonzóvá teszi a terület karakterét, reflektorba állítja, letapogathatóvá teszi az identitását.⁽²⁾ A vízió erejének, az önkormányzatoktól szokatlan kommunikációs stílusnak, valószínűleg a politikai helyzetnek és a COVID-pandémia első két hulláma után a pozitív hírekre való fokozott igényeknek köszönhetően a nagy sajtóorgánumok (Telex.hu, 24.hu, ATV, HVG, WeLoveBudapest) és a szakmai lapok (Építészfórum, Kreatív, A Mű) is számos cikket hoztak le a téma különböző aspektusairól, de rengeteg beszélgetésre, egyetemi bejárásra és előadásra hívták meg a stáb tagjait, ami azt jelenthette, hogy harmadik szempontból, külső forrásból, magasan jegyzett szakemberek erősítették meg a program relevanciáját, ami nagyon sokat számított a hitelesség megteremtésében.

A Margit-negyed beiktatása az Önkormányzat kommunikációjába azért is indokolt volt, mert a program elindítására az itt halmozódó problémák megoldása érdekében volt szükség. Ezeket egybegyűjtve, azok megoldására koncentrálnva az Önkormányzat újfajta módon demonstrálhatja az elkötelezettségét és kompetenciáját, kezdeményező pozícióba kerülhet, egyúttal bizonyos távolságot is képes lehet beépíteni saját maga és a felmerülő problémák közé, delegálhatja a megoldhatatlan problémákat.



Eseményszervezés

A kulturális és közösségi események szervezése a kommunikáció alfejezetéhez is tartozhatna, hiszen ennek is elsődleges célja a Margit-negyed elhelyezése, megtapasztalhatóvá tétele a használók, a jól definiált, helyi lakókból álló célcsoport mentális térképén. Érdekes azonban ennél bővebben tárgyalni, hiszen itt jól tetten érhető az a rengeteg potenciál, amelyeket kihasználva egy hasonló városmegújítási program beágyazódhat a szűkebb környezetbe, de a tágabb kontextusba is. A bemutatott események közül mindegy megvalósult, de nem mindegyik érte el a tervezett kifutását. Az ötletek azonban így is példát adhatnak más hasonló problémákkal küzdő önkormányzatoknak.

Megjelenés a Budapesti Őszi és Tavaszi Fesztiválon

A Főváros legfontosabb kulturális rendezvényei, az évi rendszerességű Őszi és Tavaszi Fesztivál. 2021-ben és 2022-ben ezeket az eseményeket – amelyek korábban a magas kultúrát nemzetközi színvonalon képviselő kulturális programokra épültek – újrászervezték és a figyelem középpontjába a helyi közösségeket, az alulról szerveződő

programokat, az aktív városrészeket helyezték a szervezők, ami lehetőséget adott a Margit-negyednek is a csatlakozásra.

A program szempontjából nagyon szerencsés volt az együttműködés a Fővárossal: a helyi kezdeményezés rögtön az induláskor egy magasan jegyzet branddel együtt szerepelt, kommunikációs támogatást kapott az eseménytől, emellett megerősítette kulturális identitásában a II. kerületi kezdeményezést, több esemény is a fesztiválok keretein belül került megszervezésre, így lényegesen hozzájárultak ahhoz, hogy a Margit-negyed azzá váljon, ami 2023-ra lett.

Kisöprés (3)

A 2021-es Budapesti Őszi Fesztivál nyitóeseménye volt a Joseph Beuys születésének 100. évfordulójára emlékező Kisöprés, ami a Margit-negyednek is az első eseménye volt. A II. világháború utáni képzőművészet meghatározó alakja minden nap kisöpörte a műtermét, amit rituális megtisztulásként is értelmezett, de egy performansz alkalmával az 1972 május 1-i Karl-Marx-Allee-n rendezett felvonulás után söpörte fel az utcát.



A 2021-es eseményen a szervezők a résztvevőkkel a Jurányi Inkubátorházban találkoztak, majd innen indulva söpörték végig a Margit körút mellékutcait, hogy aztán a Margit körút 25/a üres helyiségében bemutatott kiállítással és közös brunch-csal érjen véget a 1,5–2 órás esemény. A kiállításon videók voltak láthatóak, amiken a helyi vállalkozók, Beuys-hoz hasonlóan, kisöprik munka után a munkahelyüket, kávézójukat, órásműhelyüket.

Az esemény a lakossági aktivitást, a helyi ügyekkel való foglalkozást helyezte a fókuszába, az egymásra figyelmet testközelből tapasztalhatták meg a résztvevők, ami a Margit-negyed egyik fontos üzenete. Az esemény a berlini Freie Universität és az ottani Institut für Kultur- und Medienwirtschafttal együttműködésben valósult meg,

annak létrejöttét Németország Nagykövetsége támogatta. Ilyen módon alkalmat adott arra is, hogy a program magas szinten, nemzetközileg is elkezdje megtalálni a helyét.

Margit-negyed Nappali (4)



A 2022-es Budapest Tavasz Fesztiválon került először, majd 2023. tavaszán másodszor kialakításra a Margit körút 54. üres önkormányzati üzlethelyiségében a Margit-negyed Nappali. A program lényege, hogy vásárlási nyomás nélkül délelőtt 10 és este 18 óra között a program munkatársai nyitva tartották a nappaliként fotelekkel, székekkel, könyvekkel és szobanövényekkel berendezett helyszínt, ahová az arra járók beülhettek, kaphattak egy kávé, volt ingyenes wifi hozzáférés. Emellett a 1,5 hónapos nyitvatartás alatt sokféle program került megrendezésre, a permakultúrás előadástól, a gyerekprogramokon és az ukrán menekültek anyáknapi wellness szolgáltatásán át a Margit körúti közlekedés jövőjének megvitatásáig szolgáló pódiumbeszélgetésig.

TársasHáz

2022. tavaszán került meghirdetésre a TársasHáz, a Margit-negyed fél éves lakóközösség-fejlesztő projektje.

Ismert a jelenség, hogy a nagyobb épületek lakói alig ismerik egymást, évente egyszer-kétszer találkoznak a lakógyűlésen, ahol aztán mivel nem ismerik egymás problémáit, nehezen jutnak egyezségekre. A kampány ezen a helyzeten kísérelt meg változtatni, pályázatot írt ki társasházaknak, ahol a Margit-negyed munkatársai és felkért szakemberek olyan közösségfejlesztő foglalkozásokat tartottak a résztvevőknek, amelyeken közös, könnyen elérhető, rövidtávú célokat tűztek ki, és ezeket a lakók együttműködve teljesítették is. A sorozat lezárásaként egy mini-fesztivált rendeztek, ahol bejárhatóvá tették az épületek lépcsőházait és a résztvevők közös főzéssel ünnepelték meg az eredményeket.

Kultudvar

Az ötlet a Frankel Leó utca egyik társasházából érkezett a Margit-negyeden keresztül az Önkormányzathoz: a házban élő koncertszervező a ház felújítási alapja javára szervezett a gangos udvarra intim hangulatú szólókoncerteket. A kerület és a Margit-negyed kommunikációval támogatta az eseményt.

Beszélgetés a Margit körút forgalmáról

A Margit körút problematikájához szorosan hozzátartozik az egyre intenzívebb autós forgalom, ez az egyik olyan belvárosi terület, ahol a szétterülő város, az agglomerációból történő ingázás hatása lecsapódik, hiszen sokan a Margit körút – Szilágyi Erzsébet fasor – Budakeszi út vagy Hűvösvölgyi út irányban hagyják el Budapestet nyugati irányba, a környező települések felé. Jellemző, hogy a forgalomból fakadó magas légszennyezettség miatt a 80-as évek végén itt szervezték az első “babakocsis kismamatüntetést”. A helyzet azóta sem oldódott meg, az erős járműforgalom zaj- és rezgésterhelése az egyik felelőse a Margit körút rossz megítélésének és kiürülésének.

Bár a probléma megoldása egyelőre nem látszik, fontos beszélni róla. 2023. tavaszán a Margit-negyed Nappaliba szervezett beszélgetésen vitatták meg a helyzetet és a lehetséges lépéseket a területért felelős szervezetek vezetői: Órsi Gergely polgármester, Balogh Samu, a fővárosi önkormányzat közlekedéspolitikáért felelős kabinetfőnöke, Vitézy Dávid volt közlekedési államtitkár, a BKK egykori vezérigazgatója, és Bodor Ádám, a BKK mobilitásfejlesztési igazgatója.

Önkormányzati ingatlankiadás

A Margit-negyed indulásakor a Margit körútnak és környékének a kiüresedő üzlet-helyiségek problematikája volt az egyik legszembevetőbb gondja. A jelenséget általában a plázák (Westend, Mammut) megjelenésével szokták magyarázni, de fontos azt is látni, hogy a 80-as évekből örökölt üzletek, butikok színvonala a rendszerváltás után megjelenő nemzetközi márkákhoz képest meglehetősen alacsony volt, ugyanakkor a parkolóhelyek hiánya, a nagy autóforgalom, a rendkívül hosszú távolság a 4-6-os villamos Mechwart tér és Margit híd budai hídfő megállója között, az utcafronti üzletek jellemzően viszonylag kicsi területe, és az ezek eredőjeként elmaradó gyalogosforgalom nehezítette azon vállalkozások túlélését, akiknek nem volt komolyan felépített célközönsége.

Az ingatlankiadás korábbi gyakorlata – a bár megfelelt a szabályoknak – a Margit-negyedben, és különösen a Margit körút-Margit utca-Török utca találkozásának környékén nem hozott megfelelő eredményt, a területen 2020-ban, a program indulásakor számos üres, használaton kívüli önkormányzati ingatlan volt. Ezek jelentős része több, mint 10 éve állt üresen, az állaga ennyi idő alatt jelentősen leromlott, így elmondható, hogy a közösségi kézben lévő ingatlanok inkább lefelé húzták a területet, minthogy annak regenerációját segítették volna.

A Margit-negyed program sikerének egyik fontos fokmérője az területen lévő üres, önkormányzati tulajdonban lévő, nem lakáscélú ingatlanok, üzlethelyiségek, műhelyek feltöltése. A kommunikáció mellett a Margit-negyed mindenkori stábjá különösen nagy energiát áldozott az ingatlankiadásra.

Integrált ingatlanmenedzsment

Az Ongjerth Dániel – Ongjerth Richárd szerzőpáros az IFUA-Horváth and Partners számára, a Józsefvárosi Gazdálkodási Központtól készült anyagukban fogalmazták meg először 2021-ben az integrált ingatlangazdálkodás-menedzsment módszerét, ami részben a Margit-negyed tapasztalatainak az összefoglalása, illetve adaptálhatóvá tett változata volt. A munkamódszer lényege az, hogy az üres ingatlanokat – a korábbi, sok önkormányzatnál elterjedt gyakorlattal ellentétben – nem pénzügyi teherként érdemes azonosítani, hanem potenciális lehetőségként, amin keresztül a tulajdonos a legközvetlenebbül beavatkozhat a területén lévő utca életébe és a kiadatlan ingatlanok térsége megújításának tervezése, az arról folyó kommunikáció megélénkítheti a terület iránti keresletet, így a kívánt irányba mozdíthatja el annak fejlődését. Az anyagot Józsefváros Önkormányzata azóta implementálta a gyakorlatába és saját területén ennek megfelelően évente kétszer kedvezményes bérleti pályázatot hirdet az önkormányzati célokot szolgáló civileknek és vállalkozóknak.

A módszer alapját az Eleven Blokk Művészeti Alapítvány gyakorlata jelenti. A szervezet 2012 óta bérel „kiadhatatlan” önkormányzati ingatlanokat Újbudán a korábbi Kulturális Városközpont akcióterület közvetlen környezetében, a mai Bartók-negyedben. Ezekben, a helyi döntéshozók vízióját támogatva művészeti és kreatív műhelyeket, galériát és közösségi teret működtetnek, fesztivált, oral history és permakultúrás programot, a területi identitást és kultúrát erősítő akciókat szerveznek.

A Margit-negyed esetében a kívánatos irány – az újbudai előzményekhez hasonlóan – a kulturális, közösségi és civil szolgáltatások megteremtése, ahogyan ezt Órsi Gergely már a polgármesteri programjában kijelölte. Ez a főcsapás egészült ki helyenként az egyes utcaszakaszokra, részterületekre szabott szempontokkal, mint például a Bem

József utca – Margit utca közötti szakaszon a gyalogosforgalom élénkítésének szándéka.

Ügyfélbarát ügyintézés

Az ingatlankiadási folyamatban kiemelten fontos a potenciális bérbevevők megfelelő, teljeskörű tájékoztatása, a megfelelő információáramlás biztosítása a hivatal és az ügyfelek között, a teljes bérbeadási és szerződéskötési folyamat alatt. Ennek jelentősége gyakorlati és szimbolikus szempontból is nagy, hiszen a kiadott ingatlanok bevételeinek visszaforgatása az egyik olyan forrás, amelynek egy részéből finanszírozni lehet a programba való befektetéseket, másrészt, ahogy fentebb látható, az önkormányzati ingatlanállomány korábbi állapota jelentősen hozzájárult a kialakult kedvezőtlen helyzethez.

A korábbi ingatlankiadási gyakorlattól eltérően 2020-tól a Margit-negyed program mindenkori munkatársai adnak információt a kiadó ingatlanokról és kísérték az ügyfeleket a hivatal megfelelő ügyosztályaihoz, ezzel segítve a zökkenőmentes bürokratikus folyamatot. Kezdetben ez a tevékenység a Kulturális és Urbanisztikai Központhoz került, 2022 őszétől pedig a Városfejlesztő Zrt. egyik vezető tisztségviselőjéhez.

A folyamat

A Margit-negyed rendelet az akcióterületen a korábbi bérbeadási folyamatot kibővítette, a Gazdasági és Tulajdonosi Bizottság döntését megelőzi a Margit-negyed Döntéselőkészítő és Tanácsadó Testület javaslata, ami a megfelelően átgondolt döntéselőkészítést hivatott szolgálni.

2021-ben és 2022 első felében az ingatlankiadás kommunikációs körök alkalmával történt. Ennek alapja a gondolat, hogy az egyes ingatlanokra jelentkező nagyobb mennyiségű bérlőjelöltből jobb eredménnyel lehet megtalálni az ideális jelentkezőt, mintha folyamatos jelentkezés mellett, havi összesítésben hirdet eredményt az MNDTT. A módszerrel az volt a probléma, hogy az egyes folyamatok végén a szerződéskötésre mindössze egy, a szempontok alapján leginkább kívánatosnak gondolt jelentkező került, amennyiben azonban ő visszalépett, jellemzően hónapokkal az eredményhirdetés után, a teljes folyamatot előlről kellett kezdeni. A sikeres kommunikációs munka ebben az esetben azt jelentette, hogy nagyszámú jelentkezés érkezett, akiknek a bürokratikus ügyintézése a hivatal munkatársainak jelentős többletterhet jelentett. Ezért 2022-től a folyamat folyamatos jelentkezésekre állt át, az MNDTT havonta ülésezik, a javaslatait az önkormányzat Gazdasági és Tulajdonosi Bizottsága figyelembe veszi, és havonta jelöli ki kérelmezőket szerződéskötésre.

Kutatás és szakmai anyagok készítése

A Margit-negyed program a maga nemében újfajta hozzáállást jelentett a fővárosi városfejlesztési gyakorlatban. Ez szükségessé tette a szakmai döntéselőkészítő és dokumentációs tevékenységet, ami a program fejlődése közben folyamatosan valósul meg.

Ide tartoznak azok az egyetemi előadások, kooperációk, amik a Margit-negyedről való tudást rendszerezik és továbbítják a különböző területekre készülő diákoknak, egyetemi embereknek. Ilyen együttműködések valósultak meg eddig a Moholy-Nagy Művészeti Egyetemmel, a Budapesti Gazdasági Egyetemmel és a Metropolitan Egyetemmel.

Kiegészítő infrastrukturális beavatkozások

A Margit-negyed operatív munkatársai mellett az Önkormányzat más eszközökkel, kisebb léptékű infrastrukturális beruházások megvalósításával is fejleszti a területet.

Zöldítés és járdafelújítás (5)

A Margit körút bizonyos részei, különösen a Bem József utca és Margit utca közötti szakaszán, valamint néhány mellékutcában a zöldítésre és a leromlott állapotú járda felújítására már régóta szükség volt. Ennek megfelelően zöldült meg különböző módszerekkel a fent említett utcaszakasz, zöldült ki a Szász Károly utca és újult meg a Varsányi Irén utca.



Homlokzatfelújítási program

A Margit körút elhanyagolt utcaképe nagyban köszönhető a leromlott állapotú, piszkos homlokzatok. A II. kerület megújítási programot indított, ahol azért támogatják jelentős mértékben a felújításokat, hogy a terület nagy forgalmú útja minél hamarabb elfogadható arcát mutassa.

Eredmények

Kevés konkrét adat áll rendelkezésre a Margit-negyed sikerességének eldöntéséhez. A róla szóló rendeletet 2020. őszén fogadta el a Képviselő-testület, így ez a város fejlődési folyamatainak perspektívájából egy olyan új történet, amelyet még sokféle jövőbeli esemény fog befolyásolni. Láthatóak azonban bizonyos eredmények, amikből – a fenti megkötésekkel – levonhatóak tanulságok, megfogalmazhatóak előrelépések.

Kommunikáció

2021 tavaszán, a program indulásakor számos vezető orgánум foglalkozott a Margit-negyed programmal, emellett a Margit körúton kihelyezett kirakatmatricákat naponta százezrek látták, így az akciónak gyorsan elterjedt a híre. A 2019-es választások után viszonylag gyorsan kitört a COVID pandémia, amikor az első hullámok lecsengése után nagyon jól működtek a pozitív, nem megosztó üzenetek. Egy 2021 tavaszán készült reprezentatív felmérés szerint a kerületben a konkrét fejlesztések közül a Margit-negyed, a Millenáris, valamint a Marczibányi tér megújulása bizonyult a legnépszerűbbnek, ahol a három projekt közül a Margit-negyed volt az egyetlen önkormányzati kezdeményezés, ráadásul a három közül ez volt a legkedveltebb.

Az üzletek rendszeresen keresik a Hivatal illetékes munkatársait, hogy Margit-negyed matricákat kérjenek az üzletük kirakatára, ami jelzi, hogy szívesen azonosulnak a program értékeivel, húzóerőként tekintenek arra.

Az itteni eladó és kiadó ingatlanok hirdetéseiben is megjelent a név, jelezve, hogy fontos hozzáadott értékről van szó, ami szintén egy fokmérője lehet az elfogadottságnak, a projekt helyben való megérkezésének.

Ingatlankiadás

Az önkormányzati ingatlankiadás rendszerének rugalmatlanságával továbbra is van tennivaló, a szabályozás még nem tökéletes. A 3 éves periódus alatt 2023. novemberére 16 önkormányzati ingatlanra kötöttek szerződést, miközben több helyiség a program indulása óta üres maradt, több olyan, több mint 10 éve kiadatlan helyiség talált gazdára, amiben összességében sokmillió forintnyi beruházás történt.

A Margit körút sokat emlegetett Bem József utca-Margit utca közötti szakaszán négy önkormányzati üzlethelyiség talált gazdára a hatból, miközben kettő megürült, de az egyik közben mégis kiadásra került. A Margit krt. 15-17. 30 m²-es ingatlanjában elindult a Start Galéria, kezdő művészek kiállítóhelyeként, ingyenes rajzoktatással kiegészülve. A Margit krt 25/a cím alatti volt csemegeboltba ideiglenesen a Magyar Képzőművészeti Egyetem kiállítótere költözött Profil Galéria névvel, rendszeres kiállításokkal, beszélgetésekkel és egyéb szakmai programokkal. A Margit krt. 26. régóta üres üzlethelyiségében a Habitat for Humanity lakhatásért dolgozó nemzetközi non-profit szervezet költöztette az irodáját, olyan közösségi térrel együtt, ahová előadásokat, beszélgetéseket, workshopokat szerveznek. A Margit krt 28. földszinti, portálos helyiségébe a Greenpeace Bolygó nevű helye kezdte meg 2023. tavaszán a működést, amely a fiatal korosztály szemléletformálására, természeti nevelésére fókuszál. Az egyik megürült helyiség az építészeti értékei miatt méltán híres Dugattyús ház földszintjén található nagyméretű ingatlan, itt korábban a Díjbeszedő Holding Zrt. ügyfélszolgálatja működött. Ez az ingatlan 483 m² alapterületével nagy befolyással bír az egész utcaszakasz látogatottságára, az Önkormányzat pályázatot írt ki a bérbeadására, a pályázati határidő 2003. év végén jár le. Az utca sorsát illetően biztató, hogy a kiírás szerint *„Az Önkormányzat célja olyan, reggeltől estig nyitva tartó II. kerületi szolgáltatási és kulturális csomópont létrehozásának elősegítése, amely a hét minden napján hasznos, egymásra épülő vagy egymást kiegészítő szolgáltatásokat és széles körű programkínálatot nyújtva elégti ki a közösségi, kulturális és mindennapi gyakorlati igényeket.”*⁹ A szűkebb térség szempontjából jelentős eredmény, hogy mostanra a 2020-as 16 üres üzlethelyiség nagyobb fele már bérlőre talált, a piaci szereplők valóban megtalálták a területet, és megkezdődött az ingatlanok étellel való megtöltése. Megnyitott a Montage-espresso bar, work hub, meeting room, event venue, amelynek erős, vonzó karakterrel sikerült megmaradni a Margit krt 8. üzlethelyiségében. Néhány házzal odébb 2021. óta működik a Manyi romkocsmá, amelyet – bár a közvetlen közelben lakóknak ez nem feltétlenül kívánatos fejlemény – naponta többszázán látogatnak, és ez az utca szempontjából döntő fontosságú lehetőség.

⁹ Dugattyús ház – bérbevételi pályázat, <https://masodikkerulet.hu/palyazatok/dugattyus-haz-berbeveteli-palyazat>, Letöltés ideje: 2024. 01. 19.

A szomszédba költözött a fiatalos arculatú Cheeky fodrászüzlet, akik saját közlésük szerint szintén többszáz fős törzsközönsséggel rendelkeznek. Az utcaszakaszt jelenleg a Permanens Vakáció nevű bár zárja a Margit krt 38-ban, ami szintén rendszeresen működik teltházzal, láthatóan vonzó célpontja a környékbeli fiataloknak. A frissen beköltözött helyek üzemeltetői viszonylag gyorsan megismerték egymást és bár messzire mutató kooperációba még nem fogtak bele, látható, hogy napi szinten kommunikálnak egymással, segítik egymást.

A Margit körút többi részét illetően szintén elmondható, hogy az önkormányzati kézben lévő jelentősebb ingatlanok vagy kiadásra kerültek, vagy a jelenleg a kiadási folyamat valamelyik szakaszában vannak. Ahogy a korábban legrosszabb helyzetüként emlegetett szakaszon, úgy az út teljes hosszán elmondható az is, hogy a privát, az átlagosnál magasabb színvonalat képviselő szereplők elkezdtek feltűnni a területen. 2020-ban a Budapest Bägel és az Igen pizzázó voltak az első fecskék, azóta megnyitotta üzletét a Blue Agori, a Három Tarka Macska pékség, a Yumyum étterem.

Közösségek és kultúra

A Margit-negyed kulturális eseményfolyamát a nagy helyek mellett (Átrium, Bem, Jurányi) kezdetben elsősorban a Margit-negyed stábja szervezte, remélhető volt azonban, hogy az új bérlők megjelenésével ez a helyzet megváltozik és a beköltözők programjai adják majd a rendezvények gerincét. Ez a helyzet 2023-ra megvalósult: arányai-ban a környék vonzerejét már az itt működő vállalkozások adják. Emellett megjelentek olyan események, mint a Frankel Falu, vagy a Bem POP, amik helyi lakók és vállalkozók önkéntes szervezésében jönnek létre és teszik színessé és valóban egyedivé az itteni mindennapokat.

A módszer terjedése

Miközben a Margit-negyed koncepciója és gyakorlata sokat merített a XI. kerületi városmegújítás tapasztalataiból, annak látványos kommunikációja és egyes megoldásai más önkormányzatokat is inspirált.

Józsefváros

2021-ben a Józsefvárosi Gazdálkodási Központ átvilágítása során készült dokumentum a kerület nem lakáscélú ingatlanjaira vonatkozó javaslati, az integrált ingatlanmenedzsment módszere részben a Margit-negyed tapasztalataiból merít.¹⁰ A 2023-ban elfogadott Helyiséggazdálkodási koncepció is hivatkozik a Margit-negyedben zajló helyiségekkel kapcsolatos kommunikációra.¹¹

Józsefváros 2022. óta pályázati körökben hirdeti meg a használhatónak gondolt üres ingatlanjai közül 15–20 darabot félévente, összehangoltan azzal, hogy a környék mellékutcainak jelentős színvonal-emelését, zöldítését, forgalomcsillapítását is megvalósítják. A cél itt is az önkormányzati célokat szolgáló szervezetek és természetes személyek felkutatása, az ingatlanok magasabb színvonalú használatba adása, a kerület ezen keresztüli felpezsdítése, ami szintén rímel a Margit-negyedben alkalmazott megoldásokra.

Újbuda

2022 első felében készült el és a novemberi képviselő testületi ülésen fogadták az újbudai Kulturális Városközpont térbeli és funkcionális kibővítésének, Bartók-negyeddé alakításának fejlesztési stratégiáját¹², aminek a vezető tervezője Ongjerth Richárd, közreműködő szakértője pedig Ongjerth Dániel volt¹³, akik 2021 végén a Margit-negyed stratégiáját is elkészítették. Ilyen módon az újonnan létrejött Bartók-negyed koncepció számos olyan elemet tartalmaz, amelyek a II. kerületben kerültek először alkalmazásra, kipróbálásra. Ez persze nem véletlen, hiszen ezt megelőzően számos újbudai tapasztalat került felhasználásra a II. kerületre, amelyek aztán a tanulás és fejlesztés során, a nagyon eltérő viszonyokhoz adaptálva újra alkalmasak lehetnek a XI. kerületi kultúraszervezésre, a térség kedvező adottságainak továbbfejlesztésére.

¹⁰ Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zrt. átvilágítása, Végső jelentés, 3. rész: Helyiséggazdálkodási koncepció, 25. oldaltól

¹¹ Józsefváros helyiséggazdálkodási koncepciója, https://jozsefvaros.hu/downloads/2023/02/jozsefvaros_helyiseggazdalkodasi_koncepcio_20230223-pdf.pdf?ver=20230227153433, Letöltve: 2024. 01. 17.

¹² Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testülete 264/2022. (XI. 17.) XI.ÖK határozata a Bartók-negyed fejlesztésének és menedzselésének akciótervéről, file:///Users/danielongjerth/Downloads/20221117_264-2022.xi.ok_határozat.pdf, Letöltve: 2024. 01. 17.

¹³ file:///Users/danielongjerth/Downloads/bartok-negyed_menedzsment_akcioterv_2022_08_29_0-2.pdf

Összefoglaló

A Margit-negyed program Budapest egy olyan területén indult el, amelyben sokkal több potenciál van, mint amennyit a program indulását megelőzően kihasznált a város. Az Önkormányzat jókor lépett be a folyamatba, és három év után úgy tűnik, hogy képes volt felerősíteni és megfelelő irányba terelni a terület lappangó pozitív tendenciáit, kezdeményező szerepbe helyezve magát, és ezzel elindulhatott a terület felértékelődése.

Bár még korai hosszútávú következtetéseket levonni, a jelenlegi trendek a környék megélénkülése, a vásárlóerő megjelenése felé mutatnak. Számos új üzlet nyitott meg a területen, közülük új vállalkozásként, innovatív vállalkozóként léptek be a piacra, és tudtak talpon maradni. Mellettük több nagy múlttal és jelentős tudással, kapcsolati hálóval rendelkező szervezet is megjelent a területen.

A Margit-negyed példája alátámasztja azt a kiinduló feltételezést, hogy a leromló, belső városrészek revitalizációja, étellel való megtöltése az esetek jelentős részében nagyobb műszaki beavatkozások és sokmilliárdos ráfordítások nélkül is megvalósítható, ugyanakkor az itt és a korábbi esetekben megszerzett, kipróbált és felhalmozott tudás, az indulás óta eltelt rövid idő ellenére, több más fővárosi kerületben is megtermékenyítően hatott, a program jó példaként bekerült a budapesti tudástranszferbe.

Schuchmann J. (2024): Interjú Pásztor Bélával, Veresegyház korábbi polgármesterével, az országban leghosszabb ideig hivatalban maradt városvezetőjével. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 147–154.

Interjú Pásztor Bélával, Veresegyház korábbi polgármesterével, az országban leghosszabb ideig hivatalban maradt városvezetőjével

Az interjút készítette: Schuchmann Júlia¹

„Tiszta fejjel, tiszta kézzel”



A fotót készítette: Schuchmann Júlia

¹ PhD, egyetemi docens, Neumann János Egyetem Gazdaságföldrajz és Településmarketing Tudásközpont

Pásztor Béla, Szlovákiában, Ipolybalogon született. 1946 tavaszán a deportálások miatt Magyarországra menekült családjával és 1948-ban Erdővárosba költözött. 1960-ban megnősült, három gyermeke született. Az általános iskolát Erdővároson, a középiskolát Ráckeven végzte. Dolgozott szerszámkészítőként, üzemdiszpécserként és a veresegyházi művelődési ház igazgatójaként is. 1965. szeptember 1-én megválasztották Veresegyház tanácselnökének, pedig soha nem volt az állampárt (MSZMP) tagja, mégis ezt a tisztséget 1990. október 12-ig betöltötte, amikor is csak a tituluszának a megnevezése változott meg, mert a város polgármesterévé választották. Hétszer újraválasztották. 2023. február 17-én bejelentette, hogy február 28-án leköszön a polgármesterségről. Polgármesterségének ideje rekordnak számít Magyarországon, mert ilyen hosszú ideig még senki nem vezetett egy települést az országban (1965–2023), aki 1965 óta áll a település élén – az első 25 évben tanácselnök volt –, majd 1990 óta zsinórban nyolc választást nyert meg, rendre óriási fölényel.

A közösségért végzett több évtizedes munkájáért 2019-ben Magyar Örökség díjat kapott. 2023-ban pedig a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) Polgármesteri Életműdíjban részesítette Pásztor Bálát, aki napra pontosan a 85. születésnapján köszönt le úgy, hogy már az utódját is kinézte a jelenlegi alpolgármester, Cserháti Ferenc személyében.

X X X

A polgármester úrhoz mennek? – kérdezte a taxisoőr, amikor apukámmal, Schuchmann Péter településtervezővel, a PESTTERV Kft ügyvezető igazgatójával (akit a polgármester úrhoz évtizedes szakmai barátság fűz), bemondtuk az erdőkertesi címet. A taxisoőr lelkesen mesélte, hogy „Őt mindenki szereti és nagy tiszteletben áll itt is, és Veresen” is. A taxi egy szerény, a „Kádár kocka” kertés családi ház elé vitt minket. Szépen rendben tartott ház, kerttel, belesimul az utca többi háza közé, semmilyen hivalkodás vagy jelzés, hogy itt egy köztisztviselőben álló polgármester lakik. Közben Pásztor Béla is megérkezik kis, piros Opeljával. A városházáról jött, ahol délelőtt a törendszert kibővítésének részleteiről tárgyalt az illetékesekkel.

X X X

Schuchmann Júlia: Tisztelt Polgármester úr! Tavały, amikor visszavonult, 58 év polgármesterség után rengeteg cikk, interjú jelent meg Önnel a munkásságáról, mégis most én is arra kérem, hogy mondja el, Ön hogyan értékeli ezt az 58 év polgármesterséget?

Pásztor Béla: A következőképpen vagyok az életemmel: Gyerekkorom óta teszem, amit jónak látok. Semmilyen helyzetben nem voltam senkinek lekötelezettje, elkötelezettje.

Éltem a magam életét, legyen meg a betevő falat, gyerekeknek kabát vagy éppen nadrag, feleségemnek is (ő is szerény ember volt), szóval a legrosszabb viszonyokat is barátsággal viselem, és azt mondom, hogy most ez van. Ha lehet, változtatok rajta...

SJ: Mindig meg tudta tenni, hogy adott esetben változtasson?

Mindig. Ha volt rá lehetőségem mindig. Egyszer volt egy szakmai fórum, a Parlamentben, sokan voltunk, és kollégák adtak elő az ország minden részéről. Én is szót kértem, és mondtam, ami itt elhangzott, az egy nagy nulla. A légy zümmögését is meghallottad volna, megfagyott a levegő... aztán elmondtam, az országos vezetőknek, hogy miért gondolom így: miért nem jó, miért nem igaz, ami itt elhangzott... ez az eset még az államszocializmusban volt. Mondták a szervezők: Kedves elvtársak, a mai napra az értekezletet befejeztük. Pásztor elvtárs, maga maradjon itt! Elmondtam az országos vezetőknek, hogy, amit ők gondolnak, az a valóságban nem úgy van. Ha valami nem működik, ha valami rossz, és azt a rosszat javítgatom én is, hozzáteszek, amitől csak még rosszabb lesz az eredmény.

Én senkitől nem tartottam... nem volt vesztenivalóm. Én nem akartam tanácselnök lenni. Akkoriban, mondták, hogy be kell lépni a pártba... Én mindig visszakérdeztem. Elvtárs, miért kéne belépni a pártba? Attól nagyobb lesz a megbecsülés? Mondtam nekik, ha a munkámért nem becsülnék meg, másért megbecsülést nem kérek. Egy szelet kenyér van, ennyi az én életem. Még a mostani is. Szerencsére feleségem ugyanilyen volt, tehát velem sem voltak különös dolgok, legyen egy ágy, egy szék, szőnyeg, kész.

SJ: Hogyan változott meg helyzet a rendszerváltozás után? Miben lett más a tanácselnöki szék után, független polgármesterré válni?

Én mindig azt mondtam, hogy ez humbug. A tanácselnöknek is mindig megvolt az a joga, hogy rendelkezzen a vagyónával... meg a tanácsnak is. Ha csinálta, ha nem, ha nem lett volna semmiféle tanácstörvény, akkor is tudom, hogy mit kell csinálni. Tehát én soha nem éreztem olyan dolgot, amiben fékezett volna engem a tanácselnökség.

Hát, hiszen még abban a rendszerben vásároltuk meg az emberektől a földeket, a város további fejlesztését megalapozni. (Megvettük az egész határt.) Összehívtam hat-nyolc parasztembert, a hangadókat és a paraszti munkában elismerteket, és akkor mondtam nekik, hogy megvennénk tőlük a földjeiket. Akkoriban ezeket a földeket már senki nem művelte, nem volt ember sem, aki megművelte volna, sem állatok. A fiatalabbak már a városban dolgoztak, tanítottak, irodai munkát végeztek...A parasztagazdák mondtak egy összeget, mi is tettünk egy ajánlatot és megegyeztünk mindenkivel, kivétel nélkül. Nem

volt ebből semmi probléma. Mindenki jól járt. A gazdák pénzhez jutottak abban az időszakban, amikor ezeknek az összegeknek felhasználásával önálló vállalkozásba foghat- tak, vagy bővíthették az otthonaikat, megalapozhatták gyermekeik jövőjét. Az önkormá- nyzat meg jól járt azokkal a földterületekkel, amelyeket később a város hosszú távú érdekei szem előtt tartásával fejleszteni tudott. Az élet tehát a földvásárlásokban is min- ket igazolt. Amikor a személyi jövedelemadó helyben maradó részének drasztikus csök- kenése miatt, az iparüzési adó vált a meghatározó bevételi forrásunkká. Volt kellő ki- terjedésű saját területünk a helyi gazdaság fejlesztésére. Ekkor létesített telephelyet nálunk a General Electric (GE) amerikai mult cég, őket egy sor jelentős termelő-, gaz- dasági-, szolgáltató vállalkozás követte.

De nem csak vállalkozásba fogtak az emberek. Ehhez van egy kedves történetem, hogy milyenek is a veresegyházi polgárok. Az egyik gazda asszony, akitől megvettük a földjét, a kapott összeget arra szánta, hogy a református templomnak is legyen egy harangja, ne csak a katolikus templomnak. Így lett a református templomunknak három harangja is.

SJ: Így lett Veresegyháznak tehát egy olyan indulótökéje, amely lehetővé tette 1990 után, hogy jó fejlesztési döntéseket lehessen hozni, ami a város hosszú távú érdekeit szolgálta...

Igen, a földek megvétele nagyon fontos lépés volt. És máig is az önkormányzat tulajdo- nában vannak ezek a földek. Akkoriban úgy terveztük, hogy a város lakosság száma maximum 20–22 ezres lesz, ez még kellemes és kezelhető nagyságú. Ez az a lakosság- szám, ami ahhoz is szükséges, hogy a város el tudja tartani minőségi üzleteket is, hölgyek esetében például a fodrászatok, kozmetikai szalonokra is gondoltam, a legények azok legyenek kócosak... Tehát, ezeket az önkormányzati területeket tudtuk aztán később hasznosítani, felparcellázni. Ma is ezzel a vágyonnal gazdálkodik a város.

Ebben a tudatos városfejlesztő munkában folyamatos segítséget kaptunk a hozzáértő szakemberektől (többek között PESTTERV Kft tervezőitől), akik a város sajátos hely- zetének és érdekeinek ismeretében készítették (és amikor ez szükségessé vált, módosít- tották) Veresegyház fejlesztési és rendezési terveit.

SJ: Hogyan fogadta akkoriban a lakosság a GE-t? Nem féltek tőle?

Lakosságnak nem volt ellenállása, hiszen érdekelték voltak abban, hogy ezek a területek jól hasznosuljanak, hogy újabb munkahelyek létesüljenek, amelyek megélhetést bizto- sítanak a város lakóinak, és egyre inkább a városkörnyék munkavállalóinak is. Érdekelt

volt abban, hogy az üzemtelepítéssel, földeladásból pénzük lesz, a közműveket megépítjük. Tehát mindebben az ő, mármint a helyi lakosok érdekei is benne voltak. Hát természetesen voltak ilyen kisebb csoportok, felvonultak.

SJ: Ehhez azért az is kellett, hogy legyen bizalma a lakosságnak a polgármesterében, hogy elhiggye neki, hogy a város vezetése érte, az ő érdekében cselekszik.

PB: Igen. Hát volt olyan, hogy nem volt pénzünk. A város működéséhez kellett, fenntartásra, fejlesztéshez. Munkatársaimat kiküldtem, mindenki szedjen össze tízezer forintot, húszat, a lakosságtól is így összeszedtünk ötszázezer forintot. Mondtuk, hogy üzenem, hogy egy hónapon belül visszakapják. Ezért megfelelő kamatot is fizettünk nekik, amikor visszaadtuk a pénzt. Többet fizettünk, mint a bankok. Hát ez természetes, hát, ha beállítok a kapun, hogy adjál ennyit, akkor azt vissza kell fizetni az utolsó centig, ha nem a dupláját, de a másfélszeresét fizettük annak.

SJ: A veresegyházi modell ezért utánozhatatlan, mert aki nem döntött jókor és jó időben, annak később egy évtized múlva, már nem is voltak lehetőségei erre.

PB: Igen, nem lehetett volna...

SJ: Ehhez az is kellett, hogy mindig 10–20 évre előre tervezzon a város, milyen irányba akar fejlődni.... Ez nagyon nagy tudatosságot és fegyelmezettséget igényelt a Polgármester és hivatala részéről, jól gondolom?

PB: Igen, nekem ehhez külföldi tapasztalataim voltak. Én jártam tanulmányutakon, látogatókban több nyugat európai országban, Belgiumban, Dániában, Németországban, Franciaországban, mindenütt. Svájcban. Láttam, hogy ők hogy csinálják. Hazajöttem és én is úgy csináltam, ahogy a fejlettebb országokban, ahol jól működtek azok a gyakorlatok.

Nem sokat töltöttem én értekezések olvasásával, de a fő dolgokat megkérdeztem, utánajártam, utánakérdeztem. Tehát voltak előttem jó gyakorlatok, példák, hogy lehet ezt máshogy, hatékonyabban, jobban is csinálni, mint amit mi itt megszoktunk. Próbáltam aztán ezeket a külföldi jó gyakorlatokat országos körben is népszerűsíteni, elmeséltem a tapasztalataimat. Nem lehet ráerőltetni senkire semmit, ha nem akarja, úgyhogy nem forszíroztam tovább, csak tettem a dolgomat.

Azt gondolom, a siker titka, hogy mindig meg kell tudni újulni. nincs más. Ha ezt meg tudod csinálni, akkor lesz belőled valami. Ha nem tudod megcsinálni, nem lesz semmi.

SJ: Hogyan tudta a lakosság bizalmát és támogatását közel 58 évig folyamatosan megtartani?

Csak és kizárólag a hitelességgel. Olyan nem lehetett csinálni, ha valamit megígértünk, nem teljesült, azt meg kellett tartani. Szóval legyen hiteled, elhiggyék, hogy ha a Béla azt mondta, akkor az úgy van. És abban sose talált olyat, hogy becsaptam volna. Hozzám senki nem jöhetett azzal a váddal, hogy becsaptam, hogy rosszul járt, vagy hogy valakit igazságtalanul előnyben részesítettem volna a másikkal szemben. Nekünk úgy kellett gazdálkodni a település és a közösség vagyonával, hogy nem fizetünk rá és mindenki jól jöjjön ki. Azt nem mondom, hogy mindenben mindig nyertünk, de nagy átlagban csak nyertünk.

Olyan gondolatom, hogy nekem abból az üzletből mennyi lehet a hasznom, vagy az enyém, föl sem merült soha. Persze volt olyan, hogy milliókat ígértek... Ilyenkor felálltam, mondtam, hogy köszönöm, uraim, a tárgyalást befejeztük, tárgyaljanak máshol. A tisztaság mindenképpen felett, azzal nem tudnak mit kezdeni. Ezt nem kell bizonyítani...

SJ: Sajnos, ez a ritkább.....A mai világban meg pláne nem így működnek a dolgok.

PB: A mai világ is ugyanolyan, mint a többi, nincs ebben semmi különbség. A világ mindig is az érdekekre épült. Ugyanez volt a tanácsköztársaság idején is, és ma is. Ha nem a tisztességre épült, akkor ugyanolyan volt minden akkor is és ma is. Nincs különbség. Én egész életemben azt vallottam, hogy az az érték, amit én csinálok. Nem az, amit mások, hanem az, amit én. Az a fontos, én hogyan tudok elszámolni a környezetemnek a tetteimmel, döntéseimmel.

SJ: Nagyon jó ezt hallani. A múltkoriban részt vettem egy szakmai fórumon, ahol agglomerációs polgármesterek voltak a vendégek és vég nélküli panaszáradat folyt belőlük... Túl sokan költöznek ki, túl sokat követelöznek az új lakosok, semmi nem elég nekik, mindig újat, szebbet akarnak, miközben az önkormányzat egyre tehetetlenebb... Ön sosem érezte a polgármestersége alatt, hogy túlnő a település a korlátain?

PB: Sosem éreztem ilyet. A kulcs az, hogyan tudom a lakosságot érdekeltté tenni, és megismertetni velük. Helyzetbe hozni, aztán számon kérni, ha nem tette meg, amit ígért.

SJ: Sérelmezték ezen a fórumon a polgármesterek azt is, hogy a lakosság nem működik együtt a közösséget érintő ügyekben.

PB. Nem, ez így nem jó irány, nem szabad a lakosságra haragudni. Sokan mondták nekem, annak idején, hogy hát, de neked könnyű... Miért lett volna az? Az embereket meg kell nyerni az ügyeknek. Azt kell kitalálni, hogyan és mivel tudod megnyerni őket.

Én mindig azt néztem, hogyan tudom érdekeltté tenni a lakosságot az ügyekben. Mitől fogja azt érezni, hogy ez vagy az a fejlesztés, az ő érdeke is. Természetesen sose lesz 100%-os az egyetértés egy közösségen belül, még a kémiában sem lehet 100%-os oxigént előállítani... Persze, ez nem könnyű, én is mindig megkaptam a kérdést, hogy, Béla, de hát miért van neked erre szükséged, miért csinálod.....Miért idegesítéd magad, miért nem mész mást csinálni?

SJ: Hogyan látja a Polgármester úr ma az önkormányzatok helyzetét? Romlott vagy javult?

Ami a fejlesztésre forrásokra szánható pénzről illeti, abban egyértelműen rosszabb időszak van. Az államnak nincsenek forrásai, az önkormányzatoknak sem jut. De túl kell élni...panaszkodással nem megyünk előbbre. Panaszkodjon otthon, inkább azt mondja meg, hogyan tudja megcsinálni, ne azt mondja, hogyan nem tudja! Azt szokták mondani: Mutasd meg, mire vagy képes, megmondom ki vagy! Elég sok helyen jártam a világban és mindenhol azt láttam, hogy a politika valamilyen szinten befolyásolja az önkormányzatok helyzetét...Ezen felül kell emelkedni, ahogyan csak lehet.

Vegyük a városomat Veresegyház, itt most él 22 ezer ember. Ennek a 22 ezer embernek kell egy olyan lakókörnyezetet biztosítani, amiben jól érzik magukat, kell nekik cukrászda, fodrászat, kozmetika, hivatalok, ahol az ügyeiket tudják intézni, esetleg uszoda, strand, Ezeket meg kell teremteni, ki kell alakítani. Nem megy ez könnyen, mert nem úgy alakultak, nem háromszáz év alatt alakult ki a falu, hogy a templomot oda tesszük, az iskolát akkor ide középre... nem így alakult ki. A mostani viszonyokhoz alkalmazkodni kell, az is igaz, hogy próbára teszik a mostani viszonyok az önkormányzatok alkalmazkodóképességét. Nálunk (Veresegyházon) mindig is nagyon magasak voltak az adók, viszont az emberek azt is tudták, hogy őrültük magasak, mert abból épül és szépül a város. Én mindig megkérdeztem a helyi lakosoktól, hogy mit szeretnének? Szerintük ezt mennyi pénzből lehetne megvalósítani? Ha akarják, hogy a városuk fejlődjön, akkor nekik is meg kell fizetniük az árát. Semmi nincs ingyen. Tehát nem szabad félni az emberek elé állni és az embereket a dolgokról meggyőzni. Meggyőzni csak úgy tudjuk, hogy az érdekeket pontosan be tudjuk mutatni. És akkor az biztosan olyan lesz, amit a többség elfogad, mert nem tud mást mondani. Vagy ha mást mond, akkor annál nagyobb az örömöm.

SJ: Zárásként visszatérve a kezdeti kérdésre, miben látja a Polgármester úr a sikerét, hogy 58 évig tudta vezetni a várost és nem is akárhogyan?

PB: A legfontosabb dolog, hogy profin végezd a munkád. Bármilyen legyen az. A másik, hogy az embereket értelmes dologra hívjuk fel, aminek van értelme, tartalma, akkor

együttműködőek lesznek. Az is nagyon fontos, hogy felébresszük az emberekben azt a tudatot, hogy a település az övéké is, ők is hozzá tudnak járulni a fejlődéséhez. Tehát érezze azt, hogy ő is tett/tesz valamit a városáért. Tehát a társadalom az általa adott jókért igenis várja vissza a jót. És nem lehet olyat csinálni, hogy valamiről beszélek és nem úgy van.

SJ: Tehát a hitelesség...

Igen, a hitelesség alapvető. És fölébreszteni az emberekben azt a tudatot, hogy egymás mellett vagyunk, ha együtt csináljuk, akkor lesz belőlünk valami, ha nem csináljuk, akkor nem lesz belőlünk semmi.

SJ: És talán még az, hogy ezt a hitelességet és fejlettségi szintet, hosszú-hosszú ideig fenntartsuk...

PB: Igen, ezt fenn is kell tartani. A minőséget meg kell őrizni. A dolgokat javítani, bővíteni kell. Vegyük Versegyház termálvízkezelését. Ez ugye egy áldás a városnak, de mielőtt a strandfürdőt építettük volna, én hosszú hónapokat töltöttem azzal, hogy végigjártam a hasonló fürdőket, hogy megtudjam melyik évszakban mekkora a látogatottsága, mennyire nyereséges vagy veszteséges a működtetése, fenntartása, és utána úgy döntötünk, hogy strand helyett fűtésre használjuk a plusz termálhőt.

SJ: Önt, Polgármester úr legendásan tisztelik és szeretik a veresegyházi polgárok, Ön tudja, mi lehet a titka ennek?

Én nem vettem el senkitől semmit, akin tudtam, segítettem magánemberként is, és más közösségi értékek megteremtésével. Tiszta fejjel, tiszta kézzel tettem és teszem a dolgomat a mai napig is. Talán ezért is. Azért én is vétek néha.

Schuchmann J. (2024); Tózsza István szerk. (2023): Hírös város az Aafődön Kecskemét. Válogatott tanulmányok a kecskeméti településmarketing témaköréből. CITY.HU Várostudományi Szemle. 4(1), 155–156.

RECENZÍÓ

Tózsza István (szerk.): Hírös város az Aafődön Kecskemét
Válogatott tanulmányok a kecskeméti településmarketing témaköréből
Budapest, 2023, Neumann Lapkiadó és Kommunikációs Kft.

Schuchmann Júlia¹

2024-ben egy új tanulmánykötettel bővült a magyar százezer főnél népesebb nagyvárosok, fejlődési folyamatait bemutató művek sora. A Neumann János Egyetem MNB Gazdaságföldrajzi és Településmarketing Tudásközpontja gondozásában, Tózsza István szerkesztésében megjelent 316 oldalas könyvben az Alföld egyik méltán híres városáról, Kecskemétről olvashatunk. A tanulmánykötetben összesen 15 szerző (közgazdászok, geográfusok, filozófusok, marketingszakemberek) 18 írása vizsgálja meg Kecskemét helyzetét, különböző szempontokból. A tanulmányok egy része Kecskemét város versenyképességével foglalkozik, a nemzetközi és a hazai térben. Kecskemét a hazai városhálózat egyik sikeres tagja. Sikeres, mert úgy tudta megőrizni tradicionális alföldi városi jellegét és értékeit, hogy közben egy 21. századi modern iparágakra és innovatív technológiákra épülő gazdaságot is megteremtett. Nem kétséges, hogy Kecskemét sikeres gazdasági szerkezetváltásában, csakúgy, mint a többi vidéki nagyvárosunk esetében a külföldi működőtőkének hatalmas szerepe volt. Kecskemét esetében (hasonlóan Győrhez, ahol az autógyártó óriásvállalat, az Audi telepedett le) a szintén német Mercedes autógyár adott lökést a város közelmúltbeli fejlődésének (Lásd erről bővebben Forman Balázs tanulmányát). Azonban mindez kevés volna akkor, ha Kecskemét városa nem rendelkezne azokkal a versenyképességi tényezőkkel, amelyek vonzóvá teszik a várost az ilyen, globális szerepkörökkel bíró nagybefektetők előtt. Ehhez kellett a város kedvező földrajzi fekvése is, amely lehetőséget nyújt a városnak arra, hogy fontos, úgynevezett „kapu” funkciót töltsön be, összekössön különböző gazdasági tereket egymással. Kecskemét helyzete ebből a szempontból kedvező, hiszen

¹ PhD, egyetemi docens, Neumann János Egyetem Gazdaságföldrajz és Településmarketing Tudásközpont

olyan nemzetközi kereskedelmi útvonalakon fekszik, amelyekből profitálhat (lásd erről bővebben Bernek Ágnes és Korompai Attila tanulmányát). A város sikeres tőkevonzó képességében a belső erőforrások, a helyi társadalmi viszonyok a lakosság képzettségi szintje (Schuchmann Júlia tanulmánya) és a kulturális tőke ugyanilyen fontos, csakúgy, mint a város élhetősége, kellemes hangulata. Tózsza István tanulmányában Kecskemét város imázsának, belső és külső imázsának szerepét vizsgálja a tőkevonzó képességben. Kecskemét ma már nem csak dinamikusan fejlődő iparáról, hanem a 21. század oktatási és kutatási kihívásainak is megfelelő, legmodernebb technológiájával felszerelt egyetemi campusáról is ismertté válik. Szolnoki Szabolcs két tanulmánya is Kecskemét, mint egyetemváros szerepköreit járja körül, azt a folyamatot, ahogy a városban létrejön egy olyan innovációs milliő, amelynek sikere az egyetem, a helyi gazdasági szereplők, a város együttműködésén alapul.

Nem konfliktusmentes azonban egy város, így Kecskemét esetében sem a külföldi cégek jelenléte, hiszen amellet, hogy prosperitást hoznak, számos helyi konfliktust is generálhatnak egy városban. Ezt a kérdést vizsgálja meg irodalomtörténeti és közgazdaságtani szempontból is Trautmann László tanulmánya, melynek különlegessége, hogy a kecskeméti születésű Katona József Bánk Bán című művéből hoz példákat.

Egy város sikere nem választható el a benne élő városlakók jóllététől, attól, hogyan viszonyulnak a városukhoz, milyen erősek a helyi kötődéseik, az identitásuk milyen értékekre épül. Piskóti István tanulmánya azt vizsgálja, hogyan tud a kecskeméti városmarketing építeni a helyi identitás erősségeire. Hágen Ádám írásában megismerhetjük a kecskeméti identitás alapjait képező értékeket, amelyek közül többet is Hungarikumnak nyilvánítottak. Tanulmányából megismerhetjük a Lakitelki Népfőiskola által létrehozott Kecskeméti Települési Értéktár elemeit és fontosságát a helyi város imázs építésben, marketingben. Tózsza István a virtuális valóság VR (Virtual Reality) technológia alkalmazásai lehetőségeit tekinti át, a helyi turizmus marketingben, illetve egy oktatói programot is kidolgoz. Farkas Sára szintén a marketing szerepét vizsgálja a városfejlesztésben kitérve a technológia segítségére. Jenes Barbara tanulmánya azt vizsgálja, hogyan jelenik meg Kecskemét városa a helyi on-line platformokon, milyen marketingüzeneteket hordoznak. Papp-Váry Árpád, tanulmányának témája szintén a város on-line marketingjével foglalkozik, annak is egy speciális területével, az influenszerek és az utazó bloggerek hatásaival. Írásában nemzetközi példákon keresztül mutatja be, ma már az utazó influenszerek is képesek hatni egy város turizmusára. Müller Andor eset-tanulmánya egy kecskeméti művészeti vállalkozást mutat be, amely egyben fontos szerepet tölt be a kecskeméti lakosok életében is, valamint a város arculat alkotásában is.

A kötet ünnepélyes bemutatója 2024. március 12-én volt a kecskeméti városházán.

