

Fekete Dávid

A Modern Városok Program elemzési lehetőségei

Costs of the Modern Cities Programme Analysis



Összefoglalás

A tanulmány célja, hogy tudományos kérdéseket vessen fel a kormány által 2015-ben elindított Modern Városok Programmal kapcsolatban. Egy induló kutatás vázlatául szolgáló cikként, bemutatja a Modern Városok Program főbb jellemzőit, vizsgálja annak hazai és európai területfejlesztési politikákhoz való kapcsolódási pontjait, finanszírozási lehetőségeit. A tanulmány a Modern Városok Program új városfejlesztési rezsimként történő értelmezésével is foglalkozik. A szerző véleménye szerint olyan jelentős városfejlesztési programról van szó, mely már induló szakaszában tudományos vizsgálódás alapjait képezheti.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: N94, O18, P25, R51, R58

Kulcsszavak: Modern Városok Program, városfejlesztés, városfejlesztési rezsim, városrehabilitáció finanszírozása, megyei jogú városok

Summary

The aim of this paper is to ask scientific questions in relation to the Modern Cities Programme, launched by the Hungarian Government in 2015. It provides a framework for new research and outlines the most important characteristics of the Modern Cities Programme, such as connection points to the European and Hungarian regional development policies and the financial possibilities. The Modern Cities Programme is interpreted as a new urban development regime. This significant urban deve-

FEKETE DÁVID PHD, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Regionális-tudományi és Közpolitikai Tanszék (fdavid@sze.hu).

lopment programme could be analysed in the framework of scientific research even in this starting phase.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: N94, O18, P25, R51, R58

Keywords: Modern Cities Programme, urban development, urban development regime, finance of urban rehabilitation, city with county rights

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a kormány által 2015-ben elindított Modern Városok Program elemzési lehetőségeivel foglalkozik. Sokan bizonyára úgy gondolják, hogy egy ilyen friss, a 23 városnak épphogy csak a végére érő program esetében még nem telt el elegendő idő tudományosan megalapozott vizsgálatok lefolytatásához. Véleményem szerint ugyanakkor a program számtalan újszerű eleme kínálja magát a tudományos vizsgálódásra. A cikk első részében részleteiben vizsgálja a Modern Városok Program európai uniós és hazai városfejlesztési politikákhoz való kapcsolódásának lehetőségét. A jelenlegi, a városfejlesztést a területfejlesztési politikák homlokterébe helyező időszakban érdemes lehet megvizsgálni egy sok ezer milliárd forintos városfejlesztési program városfejlesztési politikára gyakorolt hatásait, s persze a fordított reláció is rejtetet izgalmakat. A második rész bemutatja a program finanszírozásának eddigi folyamatát s annak aktuális kérdéseit mind nemzetgazdasági, mind pedig önkormányzati szinten. Az írás végezetül néhány gondolat erejéig azzal a kérdéssel foglalkozik, vajon a Modern Városok Program tekinthető-e új városfejlesztési rezsimnek? A tanulmány nem titkolt célja, hogy tudományos diskurzus tárgyává tegye a programot, és vázlatként szolgáljon egy későbbi, összetett kutatási programhoz.

A MODERN VÁROSOK PROGRAM

Orbán Viktor miniszterelnök 2015 márciusában Sopronban hirdette meg a Modern Városok Programot. A kormányfő kiemelte: mivel *a vidék fejlődésének kulcsa a megyei jogú városok fejlesztése*, szándékában áll mind a 23 ilyen vidéki központtal fejlesztési megállapodást kötni. A sorozat 2017 májusában, Hódmezővásárhelyen zárult, a Miniszterelnökség összegzése szerint a megyei jogú városok összesen 3400 milliárd forintnyi fejlesztési forrásra számíthatnak a jövőben. Ekkora horderejű városfejlesztési program esetében – noha megvalósulásának végső időpontját egyelőre nem tudhatjuk – érdemes tudományos kérdésfelvetéssel élni, hiszen a regionális tudományok területén az elmúlt években nem találkozhattunk ilyen volumenű és rendszerezettségű településfejlesztési törekvéssel. Az alábbiakban néhány olyan kutatási kérdést fejték ki, mely alapjául szolgálhat egy későbbi, Modern Városok Programmal kapcsolatos tudományos kutatásnak.

1. táblázat: A megyei jogú városokkal kötött megállapodások és kormányhatározatba foglalásuk kronológiája

Magyei jogú város	Együtműködési megállapodás megkötése	Kormányhatározat
Békéscsaba	2016. április 26.	1283/2016. (VI. 7.)
Debrecen	2015. május 18.	1382/2015. (VI. 12.)
Dunaújváros	2016. május 31.	1394/2016. (VII. 21.)
Eger	2015. április 10.	1251/2015. (IV. 23.)
Érd	2015. július 3.	1504/2015. (VII. 23.)
Győr	2017. április 28.	1387/2017. (VI. 27.)
Hódmezővásárhely	2017. május 26.	A kézirat lezártaig nem jelent meg.
Kaposvár	2015. október 9.	1803/2015. (XI. 10.)
Kecskemét	2016. február 9.	1131/2016. (III. 10.)
Miskolc	2016. február 11.	1315/2015. (V. 21.)
Nagykanizsa	2015. június 23.	1496/2015. (VII. 21.)
Nyíregyháza	2015. november 10.	1955/2015. (XII. 17.)
Pécs	2015. április 28.	1316/2015. (V. 21.)
Salgótarján	2017. március 21.	1388/2017. (VI. 27.)
Sopron	2015. március 24.	1217/2015. (IV. 17.)
Szeged	2017. január 30.	1151/2017. (III. 20.)
Székesfehérvár	2015. május 26.	1383/2015. (VI. 12.)
Szekszárd	2016. február 23.	1159/2016. (IV. 5.)
Szolnok	2015. június 3.	1428/2015. (VI. 25.)
Szombathely	2015. november 17.	1936/2015. (XII. 12.)
Tatabánya	2016. március 22.	1240/2016. (V. 13.)
Veszprém	2016. május 10.	1284/2016. (VI. 7.)
Zalaegerszeg	2015. április 14.	1252/2015. (IV. 23.)

Forrás: Saját szerkesztés

A megyei jogú városokkal kötött megállapodások preambuluma egységes, a következőképpen szól: „A Modern Városok Program keretében a magyar kormány megállapodást köt a 23 megyei jogú városunkkal. A megállapodások célja, hogy ezek a büszke városok a 21. század nyertesei, a magyar vidék fejlődésének zászlóshajói legyenek, és a jövőben a legmodernebb és a legsikeresebb európai városok közé tartozzanak. Nekünk, magyaroknak a modern város a magyar várost jelenti, amit a magyar temperamentum és észjárás alakít. Otthonos és családias közösséget, biztonságos környezetet, ahol van munkalehetőség, javulnak az életkörülmények, ahol minden megtalálható, elérhető helyben, ahol megbecsült embernek érezzük magunkat, ahol szépülnek az utcák, a terek, az épületek, ahol pezseg az élet. Megteremtjük annak lehetőségét, hogy olyan magyar városokat építsünk, ahol az ott lakók szeretnek élni, a maguk igényei szerint rendezhetik be az életüket, és a városuk ebben támogatja, segíti őket.”

MODERN VÁROSOK AZ EURÓPAI
ÉS A MAGYAR TERÜLETI POLITIKÁBAN

Napjaink városi, városfejlesztési folyamatainak elemzésekor nem lehet kérdéses az adott témakörre vonatkozó európai uniós döntések, támogatási rendszerek vizsgálata, hiszen az európai integráció maga is jelentős alakítója, formálója az európai térfolyamatoknak. Különösen fontos szerepet játszik az EU a nagyvárosok fejlesztésében, továbbá támogatási rendszerein keresztül egy európai szintű nagyvárosirégió-hálózat kialakításában.

Európa történetében a városok hosszú évszázadok óta kiemelkedő szerepet játszanak. Közösségszervező, gazdasági, kulturális és tudományos potenciáljuk elvitathatatlan hatást gyakorolt a kontinensre. A városok a haladás, a fejlődés, az új innovációk kialakulásának helyszínei hosszú évszázadok óta. Éppen ezért az Európai Unió kohéziós politikájának egyik fontos eleme a városfejlesztés támogatása. A rendelkezésre álló közösségi források számtalan módon járulnak hozzá egy-egy metropolisz fejlődéséhez, legyen szó akár infrastruktúra-fejlesztésről, akár a szellemi javak gyarapításáról. A városok az Európai Unióban is meghatározó szereppel bírnak. Mint ismeretes, *az EU népességének 68%-a él nagyvárosi régióban, és ezek a területek adják az EU GDP-jének 67%-át.* Mindazonáltal a városokat sem hagyta érintetlenül a gazdasági válság, sőt: bizonyos elemei koncentráltabban, erősebben jelentkeztek, így pl. a munkanélküliség, a szegregáció és a szegénység (Európai Bizottság, 2013).

Az *integrált városfejlesztés* fogalmát a 2007-es Lipcsei Charta vezette be az Európai Unió területfejlesztési politikájába. Az integrált városfejlesztés alatt a dokumentum a településfejlesztés során a városfejlesztés szempontjából fontos problémák és érdekek egyidejű és méltányos módon történő figyelembevételét érti. A charta konkrét cselekvési stratégiákat is javasol a városok számára: kiváló minőségű közterületek kialakítása és fenntartása szükséges annak érdekében, hogy a városi lakosság életkörülményei javuljanak, továbbá a település vonzó legyen az egyes letelepedni kívánó gazdasági társaságok számára is. Ugyanilyen fontos a városi közszolgáltatások, infrastrukturális hálózatok energiahatékony és környezetbarát fejlesztése s egy kompakt településszerkezet kialakítása. Végül a dokumentum hangsúlyozza a városok közvetítő, hálózatépítő szerepének fontosságát: mivel a nagyvárosokban nagy mennyiségű tudás teremődik, és nagy az innovációs potenciál, így azok fontos feladata az ipar, a vállalkozások és a tudomány közti kapcsolatok kiépítése és fejlesztése, az érintettek egy platformba tömörítése.¹

Az Európai Unió területi politikája a 2014–2020-as programozási időszakban a városok fejlesztését a strukturális alapokon keresztül, továbbá új eszközök bevezetésével is támogatja. Ilyen új eszköznek számít pl. az integrált területi beruházás (Integrated Territorial Investment, ITI) és a közösség által irányított helyi fejlesztés (Community-led Local Development, CLLD) (Fekete, 2013), mely utóbbi a hazai gyakorlatba is átkerült, és elsősorban a városok kulturális infrastruktúra-fejlesztési elképzeléseit támogatja. Látható, hogy az Európai Unió területfejlesztési politikája mind *stratégiai irányok felvázolásával*, mind pedig *anyagi forrásokkal* segíti a városok fejlődését, kérdés, hogy ebben a rendszerben hogyan értelmezhető a Modern Városok Program, annak milyen kapcsolódási pontjai vannak az európai területfejlesztési politikához?

Az 1990-es évek hazai térfolyamatait vizsgálók szerint a városok a rendszerváltást követően sok esetben negatív hatásokkal kellett hogy számoljanak. Az „egy nagyvállalat, egy város” elv, a szocialista berendezkedés és a piacgazdaságra történő áttérés sok nehézséget okozott a városoknak, hiszen az ún. válságágazatokhoz kötődő nagyvállalatok (pl. bányászat, nehézgépipar, textilipar) megszűntek, ezáltal 1,5 millió fővel növekedett a hazai munkanélküliek létszáma. Mindezen válságok a települések népességszámára is negatívan hatottak, hiszen míg a rendszerváltást megelőző időszakban a belső migráció fő célpontjai a nagyvárosok és Budapest voltak, addig az 1990-es években a városokból való „kivándorlás”, a szuburbanizáció jelensége volt jellemző. Ráadásul az 1990-es években komoly zavarok támadtak a területfejlesztésben érintett szereplők együttműködésében és érdekérvényesítési mechanizmusaiban, mely jelenségnek gyakran a városok voltak a kárvallottjai (Rechnitzer–Smahó, 2011). Fontos és releváns kérdés, hogy a rendszerváltozást követő hazai területfejlesztési politika fejlődési pályájában hol helyezhető el a Modern Városok Program, értelmezhető-e egy szerves fejlődés fontos állomásának?

A nyugat-európai nagyvárosi fejlődési pályák elemzése szintén jelentős szeletét képezte a rendszerváltást követő időszak regionális tudományi vizsgálódásainak. Enyedi szintetizáló cikkében a sikeres városok tíz kritériumát nevezte meg. Abból indult ki, hogy a mai városversenybe nemzetközi szinten sokkal több település kapcsolódott be a korábbi időszakokhoz képest, mely versengés célját mindig is a nagyobb hatalom, illetve a nagyobb gazdasági előnyök kiaknázása jelentette. A globális világ gazdaságban, különösen az Európai Unióban a városok versengenek a nemzetközi tőke célponti státuszáért, vagyis hogy minél nagyobb mennyiségű tőke letelepedését tudják biztosítani, továbbá azt hosszú távon képesek legyenek megtartani. További fontos elem, hogy a helyben megtermelt gazdasági erőt helyben fektessék be, és annak előnyei megmutatkozzanak a városi polgárság jólétében, továbbá a városképen is. *Mivel sikeres Magyarország elsősorban a városi sikerekkel, azok növekvő mértékével érhető el, így a hazai területfejlesztési politika fókuszát érdemes a városokra irányítani* (Enyedi, 1997).

2. táblázat: Enyedi sikerességi faktorai

1.	A gazdasági szerkezet változtatására való képesség
2.	Az érték húzó ágazatok szolgáltató szektorban betöltött magas aránya
3.	Tudásalapú termelés
4.	Erős innovációs képesség
5.	Döntéshozatal
6.	Erős és gyarapodó középosztály
7.	Nagy értékű környezet
8.	Jó konfliktuskezelésre való képesség
9.	Jelentős külső kapcsolatok
10.	Növekvő jövedelem és foglalkoztatás

Forrás: Saját szerkesztés

A 2. táblázatban összegzett sikerességi tényezőket ismerve adja magát a kérdés, hogy vajon az Enyedi-féle meghatározás szerinti sikeres városok kialakítását mely területekre fókuszálva, milyen módon segítheti a Modern Városok Program? E program célrendszere, az ígért támogatások fókusza egybeesik-e a sikerfaktorokkal? Mindezt részletes elemzést követően válaszolhatjuk meg, ám ismerve a megkötött megállapodások tartalmát, annyit biztosan megállapíthatunk, hogy az azokban szereplő fejlesztések reflektálnak a helyi gazdaság fejlesztésére és a városkép alakítására is, melyek az Enyedi-definíció fontos mozgatórugói.

A kétezres évekre a területi tervezés hazánkban is követte az európai trendeket, s egyre fontosabb szerepet szánt a városoknak. Az országos területfejlesztési dokumentumokban a budapesti metropolisztárság kialakítása mellett egyre inkább előtérbe kerültek a regionális központok és a közepes méretű városok, azok térség- és gazdaság-szervező tevékenységének támogatása. Rechnitzer – az európai helyzetre, különös tekintettel az 1960-as, 1970-es évek francia városfejlesztési gyakorlatára figyelemmel – 2007-ben ajánlásokat fogalmazott meg a hazai városfejlesztéssel kapcsolatban. Ezek között kiemelt szerepet játszik a városok tudatos fejlesztésére, a regionális központok (Győr, Debrecen, Szeged, Pécs, Miskolc, Veszprém-Székesfehérvár) és a közepes városok városrehabilitációjára, közlekedésfejlesztésére, intézményi feladataik megerősítésére irányuló ajánlás (Rechnitzer, 2007). Érzésem szerint ezek a szegmensek sok várossal megkötött Modern Városok Program-megállapodásban szerepelnek, melyeket szintén érdemes ilyen szemszögből górcső alá venni. Ugyancsak adja magát a kérdés, hogy vajon a regionális központokon túli „középvárosi rendszert” lefedi-e a megyei jogú városok köre? Kijelenthető-e, hogy ma Magyarország Budapesten kívüli jelentős városai egyben megyei jogú városok? Nem maradt-e ki esetleg olyan jelentős lakosság-számú, térség-szervező, gazdaságilag fontos erőközpont, mely valamilyen (adminisztratív) ok miatt nem kapta meg a megyei jogú város rangját, de a hazai és az európai térfolyamatokhoz illeszkedő, jelentős integráló szerepe van?

A MODERN VÁROSOK PROGRAM FINANSZÍROZÁSA

A 3400 milliárd forintos program már önmagában indukálja a kérdést: vajon mikorra és milyen forrásból lesz lehetőség annak megvalósítására? Az ország költségvetésének mintegy egyhatodát kitevő összeg értelemszerűen nem egy esztendő alatt kerül elköltsítésre. Mégis érdemes megvizsgálni, hogy az ország költségvetése szempontjából – különös tekintettel a fejlesztési előirányzatokra – milyen hatással van a program?

Amennyiben röviden végigszaladunk a Modern Városok Program finanszírozásának eddigi állomásain, látható, hogy a városokkal történő szerződéskötések folyamán a finanszírozási konstrukció dinamikusan változott. Magyarország 2016. évi költségvetése a Miniszterelnökség előirányzatai között ötvenmilliárd forint forrást biztosított a programban szereplő fejlesztések megvalósításához.² A kormány 2015-ben 13 megyei jogú város – Sopron, Eger, Zalaegerszeg, Miskolc, Pécs, Debrecen, Székesfehérvár, Szolnok, Nagykanizsa, Érd, Kaposvár, Nyíregyháza és Szombathely

– önkormányzatával kötött együttműködési megállapodást, melyeket az 1038/2016-os (II. 10.) kormányhatározat 2016 februárjában összegzett, és előírta a kormány tagjainak, hogy kezdjenek hozzá a megállapodásokban foglalt beruházások megvalósításához. Pénzügyi forrásként a 2016. évi költségvetési keretet jelölte meg a kormányhatározat, továbbá felkérte az illetékes tárcák vezetőit, hogy tervezzék meg a program 2017. évi forrásigényét, a 2017-es központi költségvetés megfelelő előkészítése érdekében.³

2016 júliusában ugyanakkor napvilágot látott az 1418/2016. (VII. 29.) kormányhatározat, amely a fejlesztések elsődleges forrásaként az európai uniós támogatási rendszereket jelölte meg. E szerint a Modern Városok Program azon fejlesztéseit, melyek elszámolhatók valamelyik operatív programban, kizárólag ilyen, európai uniós alapokból történő források bevonásával szükséges megvalósítani. A fejlesztés európai uniós finanszírozhatóságát az érintett szaktárcáknak kellett „bizonyítani”, a megyei jogú városokra pedig ez esetben az integrált területi programok módosítása várt.⁴ Ez a fordulat arra enged következtetni, hogy az egyre növekvő kiadási szintek finanszírozhatóságát a kormány európai uniós források bevonásával látta helyesnek biztosítani. E szándék nyilvánvalóan érthető a központi költségvetés oldaláról, az önkormányzatok számára ugyanakkor nehézséget okoz(ott) ennek kezelése. A megyei jogú városok ugyanis a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból (TOP) előírányzott dedikált kereteiket a Modern Városok Program kezdetéig már felosztották az ún. integrált területi programokban. *A miniszterelnöki vizit napirendjén nyilvánvalóan nem vagy csak kismértékben szerepeltették a biztosnak vélt TOP-os fejlesztéseiket, hiszen azokra bizton számíthattak.* A fenti kormányhatározat tehát sok esetben az addig előkészített projektek helyébe emelte (volna) a Modern Városok Programhoz kapcsolódó fejlesztéseket. Az igazsághoz persze hozzátartozik, hogy a miniszterelnöki bejelentéseken számtalan esetben elhangzott a nagy horderejű közúti fejlesztésekkel kapcsolatosan, hogy azok az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programból (IKOP) kerülnek majd finanszírozásra, így pl. a határig tartó gyorsforgalmi kapcsolatok biztosítása esetén nem okozhatott meglepetést a kormányhatározat.

Annál inkább szívükhöz kaptak néhányan az 1422/2016. (VII. 29.) kormányhatározat láttán, mely számtalan, korábban Modern Városok Program keretein belül megkötött megállapodásból törölt, illetve módosított több jelentős, általában közútfejlesztéssel kapcsolatos intézkedést. Így például a Nagykanizsát délről elkerülő út esetében a megvalósítás helyett előkészítés szerepelt a módosított verzióban, Veszprém esetében törölték a 8-as út fejlesztését, míg Kecskemét esetében visszavonták az 52. számú főút négyasvósításának ígérését.⁵ További mélyfúrások szükségesek ezen intézkedések motivációinak feltárására, továbbá annak megítélésére, hogy a kormány ilyen irányú visszakoázása véglegesnek tekinthető-e.

Nyilvánvalóan a kormány is érezte az európai finanszírozást előtérbe helyező döntésével kapcsolatos önkormányzati nehézségeket, így 2016 októberében az 1562/2016. (X. 13.) kormányhatározatban *12 megyei jogú város TOP-keretének összesen közel 38 milliárd forinttal történő megemeléséről döntött*, míg az érintett megyei TOP-ok (Fejér, Veszprém, Zala) keretét összesen több mint 5,5 milliárd forinttal emelte meg. A kormány

ezen döntésével sok város jelentős többletkezhez jutott, többek között Szekszárd a meglévő 6,86 milliárd forintjához újabb 5 milliárdot, Zalaegerszeg a 11,2 milliárdhoz 5,6 milliárdot, míg Sopron a 10,81 milliárdhoz további 4,26 milliárd forintot kapott. A speciális helyzetben lévő⁶ Érd Megyei Jogú Város 14,32 milliárd forintos összegnek örülhetett.⁷ Véleményem szerint ezen intézkedésével *a kormány egyszerre tudta csökkenteni a program központi költségvetésre nehezedő nyomását, másrészt viszont nem vagy csak mérsékelten állította választás elé a megyei jogú városokat „TOP-os” és „MVP-s” fejlesztéseik esetében.* A kutatás során érdemes lenne akár városonként megvizsgálni, hogy a programban elhangzott ígéreték közül milyen arányban kerültek TOP-os finanszírozási keretbe az egyes fejlesztések, s vajon voltak-e, és ha igen, milyen arányban olyan korábbi elképzelések, melyek megvalósítása meghiúsult.

3. táblázat: A megyei jogú városok TOP-kereteinek módosítása

Megyei jogú város	TOP-keret (Mrd Ft)	Többlet-kötelezettségvállalás (Mrd Ft)	Megemelt TOP-keret összege (Mrd Ft)
Békéscsaba	13,23	1,7	14,93
Debrecen	43,32	0	43,32
Dunaújváros	7,43	2,15	9,58
Eger	11,08	2,37	13,45
Győr	21,6	0	21,6
Hódmezővásárhely	9,84	0	9,84
Kaposvár	14,75	0	14,75
Kecskemét	23,11	0	23,11
Miskolc	35,26	0	35,26
Nagykanizsa	7,94	0	7,94
Nyíregyháza	24,63	5	29,63
Pécs	31,4	1,34	32,74
Salgótarján	9,2	0	9,2
Sopron	10,81	4,26	15,07
Szeged	33,87	0	33,87
Székesfehérvár	17,06	1,5	18,56
Szekszárd	6,86	5	11,86
Szolnok	15,19	0	15,19
Szombathely	14,53	2,7	17,23
Tatabánya	13,17	4,43	17,6
Veszprém	11,54	1,74	13,28
Zalaegerszeg	11,2	5,6	16,8

Forrás: Saját szerkesztés az 1562/2016. (X. 13.) Korm. határozat (2016) alapján

2017-ben Magyarország központi költségvetésének miniszterelnökségi fejezete a Modern Városok Program soron 152 milliárd forintnyi forrást szerepeltetett,⁸ míg a tanulmány megírásának időpontjában már elfogadott, de még a Magyar Közlönyben ki nem hirdetett *2018. évi központi költségvetés 150 milliárd forintot irányzott elő a fejlesztésekre* (Magyarország Kormánya, 2017).

A Modern Városok Program nemzetgazdaságra, központi költségvetésre gyakorolt hatásának vizsgálata mellett persze érdemes annak az egyes településekre gyakorolt pénzügyi hatásait is elemezni, vagyis azt, hol is helyezkednek el a megyei jogú városok finanszírozási rendszereiben a Modern Városok Program támogatási összegei. A 2010 utáni időszakban az önkormányzati feladatellátás átstrukturálásával, továbbá egyéb kormányzati intézkedésekkel⁹ a megyei jogú városok költségvetését számtalan irányú változás érintette. Ilyen intézkedés volt többek között az adóerő-képesség miatti elvonás megszüntetése, az önkormányzati adósságállomány állami átvétele (Lentner, 2014), a rezsicsökkentés önkormányzati cégek pénzügyi helyzetére gyakorolt hatása, az iskolák szakmai irányításának, fenntartásának, majd működtetésének állami átvétele, és az ezzel kapcsolatos szolidaritási hozzájárulás bevezetése,¹⁰ a TOP városfejlesztésre dedikált előirányzatai.¹¹ Fenti intézkedések vizsgálata véleményem szerint települési szinten lenne indokolt, hiszen az egyes intézkedések különböző mértékben érintették az egyes településeket, és hogy pénzügyileg jól vagy rosszabbul jártak-e, az sok faktortól függ: az adóbevételek mértéke, az oktatásra fordított költségek, önkormányzati cégek tartalékai.

A MODERN VÁROSOK PROGRAM MINT ÚJ VÁROSFEJLESZTÉSI REZSIM?

A Modern Városok Program keretében bejelentett fejlesztések csoportokba sorolásával meghatározhatóvá válik a megyei jogú városok fejlesztési területeinek jövőbeli iránya: az egyes megállapodásokban foglaltak jellemzően az úthálózat-fejlesztés, a városrehabilitáció, a gazdasági infrastruktúra fejlesztése, továbbá az egészségügyi, kulturális, oktatási, sport-, illetve tudományos intézményrendszer fejlesztése kategóriájába sorolható.

Szintén izgalmas összehasonlításra nyújt lehetőséget a hazai városfejlesztés-politika szemszögéből és korábbi programjaival (pl. Pólus-program, régiós központok fejlesztése) összevetve elemezni a bejelentett fejlesztéseket, megvizsgálni a korábbi súlypontokhoz képest keletkező esetleges eltolódásokat, továbbá hasonló összevetés válhat indokolhatóvá pl. az országos területfejlesztési célkitűzésekkel: mennyiben segíti azok megvalósulását a Modern Városok Program? Persze szintén jó elemzési szempont lehet az egyes korszakokban (pl. Horthy-korszakban, tanácsrendszer idején stb.) tapasztalt városfejlesztési politikákkal való összehasonlítás is.

Tudományosan megalapozott kérdésfelvetésnek tűnik, hogy vajon jelent-e új városfejlesztési rezsimet a Modern Városok Program? Az elemzésekkel fény derülhet egy új típusú nagyváros-fejlesztési rendszerre, mely olyan attribútumokkal rendelkezik, mely korábban nem volt jellemző. A programot ismerve látunk olyan jel-

lemzőket, melyek így egyben nem feltétlenül voltak irányadók az elmúlt időszak városfejlesztési beavatkozásaira. Kétségtelenül ilyen a *bottom-up megközelítés*, mely egyértelműen a városok által felvetett igényekre történő reagálást jelenti, továbbá a *személyes miniszterelnöki jelenlét* erősítette a kormányzat és a vidéki központok kapcsolatát és fontosságának demonstrálását. Szintén érdemes kiemelni a *program rendszerességét*, szisztematikusságát, az egyes városok esetében hasonló mechanizmusok alkalmazását, továbbá azt, hogy az ellenzéki vezetésű városok (Salgótarján, Szeged) is jelentős (gyakorlatilag a többiekével azonos mértékű) fejlesztési forrásokhoz juthatnak. A 23 megyei jogú város ilyen jellegű „privilegizálása” ugyancsak nem tipikus jelensége a magyar fejlesztéspolitikának, mely megállapítás persze indukálja a kérdést, hogy egy ilyen programnak milyen közvetlen, illetve közvetett hatásai lehetnek az adott városokon túlmenően a környező településekre, vagyis a városi régióra, illetőleg nemzetközi relációikra (pl. Győr–Dunaszerdahely, Miskolc–Kassa gyors közlekedési kapcsolata)?

ÖSSZE G É S

A tanulmány a kormány által 2015-ben újjára indított Modern Városok Program elemzési lehetőségeit vizsgálta, három csoportba sorolva a tudományos kérdéseket. Elsőként a program európai uniós, illetve hazai területfejlesztési politikához való kapcsolódási pontjait érdemes elemezni. Ahhoz, hogy a Modern Városok Program városfejlesztésben betöltött szerepét megítélhessük, szükséges, hogy megvizsgáljuk annak helyét az európai, illetve a hazai területfejlesztési folyamatokban, továbbá a kapcsolódó szakirodalom kritériumrendszerének is alá vessük (lásd pl. Enyedi György sikeres város kritériumai). A második kérdéscsoport a program finanszírozásával/finanszírozhatóságával foglalkozik, annak nemzetgazdasági, továbbá egyes konkrét önkormányzati szintre gyakorolt hatásával. A 3400 milliárdos fejlesztési csomag pénzügyi finanszírozása a kezdetektől folyamatosan változott, és forrásául a hazai költségvetés, illetve az egyes operatív programokon keresztül történő európai uniós támogatás szolgál. Végezetül a harmadik csoport értelmében érdemes olyan komplex vizsgálatokat is elvégezni, melyek a Modern Városok Programot mint lehetséges új városfejlesztési rezsimet vizsgálják az első két kérdéscsoport eredményeinek ismeretében. A tudományos kérdésekre megfelelő módszertan (adatgyűjtés és -elemzés, dokumentumelemzés, mélyinterjúk stb.) alkalmazásával nyerhetünk választ.

Terveink szerint a Modern Városok Programmal kapcsolatos, jelen cikkben vázolt kutatás a 2017 szeptemberében megalakuló, a Széchenyi István Egyetem tudásbázisára építő Bethlen István Kutatóközpont keretében valósul meg.

J E G Y Z E T E K

¹ Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról. Lipcse, 2007, http://2010-2014.kormany.hu/download/d/fd/30000/lipcsei_charta.pdf.

² 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről. *Magyar Közlöny*, 97. sz.

- ³ 1038/2016. (II. 10.) Korm. határozat (2016): A Kormány 1038/2016. (II. 10.) Korm. határozata a Modern Városok Program keretében Magyarország Kormánya és a megyei jogú városok önkormányzatai között első ütemben kötött együttműködési megállapodásokkal összefüggő intézkedésekről. *Magyar Közlöny*, 16. sz.
- ⁴ 1418/2016. (VII. 29.) Korm. határozat (2016): A Kormány 1418/2016. (VII. 29.) Korm. határozata a Modern Városok Program keretében végrehajtandó fejlesztések megvalósításáról. *Magyar Közlöny*, 113. sz.
- ⁵ 1422/2016. (VII. 29.) Korm. határozat (2016): A Kormány 1422/2016. (VII. 29.) Korm. határozata a rövid- és középtávú közútfelújítások megvalósításával összefüggő egyes Korm. határozatok módosításáról. *Magyar Közlöny*, 113. sz.
- ⁶ Érd az egyetlen megyei jogú város, mely nem az ún. konvergenciariégiókban fekszik. Mivel a város a Közép-Magyarország régióban található, nem juthat forráshoz a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból. A kormány emiatt Érd többletforrásait a Versenyképes Közép-magyarországi Operatív Programból biztosította.
- ⁷ 1562/2016. (X. 13.) Korm. határozat (2016): A Kormány 1562/2016. (X. 13.) Korm. határozata a Modern Városok Program keretében tervezett beruházások megvalósítása érdekében a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program és a Versenyképes Közép-Magyarországi Operatív Program egyes prioritásai tekintetében többletkötelezettség vállalásáról és annak feltételeiről. *Magyar Közlöny*, 155. sz.
- ⁸ 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről. *Magyar Közlöny*, 88. sz.
- ⁹ 2013 januárjától az állam átvállalta az önkormányzatok adósságának 40%-át, ezzel párhuzamosan megszüntette a személyi jövedelemadó önkormányzatok általi részesedését, az illetékek nem maradtak helyben, és a gépjárműadóból befolyó összeg 60%-a már az állami költségvetésbe folyt be. A közoktatási rendszerben is jelentős változások zajlottak, hiszen az állam átvállalta a közoktatási intézmények szakmai irányítását, ezzel pedig a pedagógusok bére is az államtól érkezett, ám értelemszerűen csökkent az önkormányzatok által kapott állami normatíva az oktatási szférában. Ez évtől szintén megszűnt a „gazdag” önkormányzatokat sújtó ún. adóerő-képesség miatti elvonás, vagyis nem büntette a rendszer a nagy volumenű adóbevételt realizáló önkormányzatokat. Az átalakuló feladatellátási viszonyokat tovább bonyolította, hogy a megyei önkormányzatok fenntartásában működő múzeumok és könyvtárak a megyeszékhely szerinti önkormányzatok fenntartásába kerültek.
- ¹⁰ Időközben a közoktatási ágazatban további átalakítások zajlottak, hiszen az állam az iskolák működtetői feladatait is átvette az önkormányzatoktól, és az oktatással összefüggő feladatok közül kizárólag a közvetlen maradt a helyi szinteknél (továbbá az óvodai hálózat, melyet egyik feladatellátással kapcsolatos változás sem érintett). Ezzel párhuzamosan ugyanakkor bevezettek egy ún. szolidaritási adót, melyet a befolyt adók mértékével arányosan vetnek ki, s ez a néhány kiemelkedő adóbevételelő település esetében rendkívüli mértékű új teherként jelentkezett, pl. Győr 55 milliárd forintos költségvetésében közel 5 milliárd forintos kiadást jelentett. A kézirat zárásakor került napvilágra a hír, miszerint a Budaörs által a magyar állam ellen e témában indított per elsőfokú ítéletében nem jogerősen a befizetett összeg közel felének visszafizetésére kötelezték az alperest, a szolidaritási hozzájárulás túlzó volta miatt.
- ¹¹ A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program dedikált előirányzatként mintegy 400 milliárd forintnyi európai uniós forrás felhasználását biztosítja a megyei jogú városok számára a 2014–2020-as finanszírozási időszakban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Enyedi György (1997): A sikeres város. *Tér és Társadalom*, 11. évf., 4. sz., 1–7.
- Európai Bizottság (2013): *Integrált fenntartható városfejlesztés. A kohéziós politika 2014 és 2020 között*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_hu.pdf (Letöltés: 2017. június 23.).
- Fekete Dávid (2013): Az EU regionális politikájának városfejlesztést támogató új eszközei a 2014–2020-as programozási időszakban. In: *A hely szelleme – a területi fejlesztések lokális dimenziói*. Szerk. Rechnitzer János, Somlyódy Péter Edit, Kovács Gábor, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, 145–154.

- Filep Bálint (2014): *A nagyvárosok az európai és a magyar területi politikában*. Publikon Kiadó, Pécs–Győr.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 330–344.
- Magyarország Kormánya (2017): *T/15381. számú törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről*. www.parlament.hu/irom40/15381/15381.htm (Letöltés: 2017. június 23.)
- Rechnitzer János (2007): Az európai regionális politika és városfejlődés. *Magyar Tudomány*, 168. évf., 6. sz., 692–703.
- Rechnitzer János – Smahó Melinda (2011): *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.