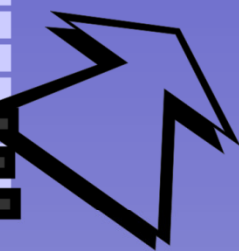
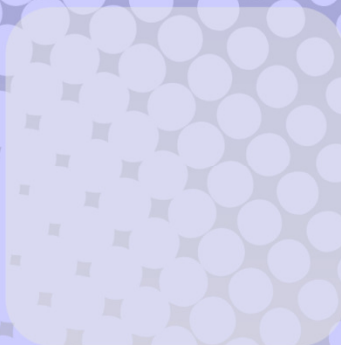


DETUROPE



**Central European Journal of Regional Development
and Tourism**



DEUROPE

**THE CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF REGIONAL
DEVELOPMENT AND TOURISM**

Volume 6, Issue 2

2014

DETUROPE – the Central European Journal of Regional Development and Tourism is an international online open-access scientific journal publishing results of theoretical and applied research in the fields of regional and rural development and tourism. The articles published in this journal pass through a double-blinded peer reviewing process.

Editorial board

Editor in chief:

Sándor Somogyi, professor, Regional Science Association of Subotica

Members:

Zsuzsanna Bacsí, associated professor, University of Pannonia

Anna Csiszár-Molnár, dipl. oec., Regional Science Association of Subotica

Vladimír Dvořák, assistant professor, University of South Bohemia

Erő Kovács, associated professor, University of Pannonia

Zsuzsanna Lőke, assistant professor, University of Pannonia

Kamil Pícha, assistant professor, University of South Bohemia

András Ricz, dipl. ing. , Regional Science Association of Subotica

Dagmar Škodová Parmová, associated professor, University of South Bohemia

Published by the Regional Science Association of Subotica, Serbia in co-operation with the University of South Bohemia, Faculty of Economics and University of Pannonia, Georgikon Faculty, Keszthely, Hungary.

Address of the contact information: DETUROPE. Regionális Tudományi Társaság Szabadka/Društvo za Regionalne Nauke Corvin Mátyás /Matije Korvina 9. 24000 Szabadka/Subotica, Serbia, deturope@gmail.com

ISSN 1821-2506

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL	4
Annual Meeting of the Editorial Board	6
Original scientific papers:	
ROZVOJ INFRASTRUKTURY KOMUNÁLNÍHO PODNIKÁNÍ V KONTEXTU EXTERNÍHO ZAJIŠŤOVÁNÍ KOMUNÁLNÍCH SLUŽEB XXXX	
Karel Lacina, Hana Matoušková	7
<i>Selected papers from The New European Cohesion Policy Conference – Kaposvár – 2013</i>	
Review:	
ADALÉKOK A HATÁR MENTISÉG ÚJRAÉRTELMEZÉSÉHEZ MAGYARORSZÁGON	
Béla Baranyi	26
Original scientific papers:	
NEW INTEGRATION PERIOD? CHANGING TENDENCIES OF THE URBAN NETWORK IN SOUTH EAST EUROPE	
Szilárd Rác.....	46
Professional papers:	
THE SOCIAL WELL-BEING ISSUES OF THE EUROPEAN URBANISATION STAGES AND THE POSSIBILITIES OF THEIR MANAGEMENT BY THE CREATION OF SPATIAL CONFIGURATIONS	
Viktória Szirmai	64
AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS ÚJ LEHETŐSÉGE - AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI KERETEI AZ ÚJ EURÓPAI KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN	
Zsuzsanna Fejes.....	77
THE PRESENT AND FUTURE OF SZIGETVÁR SPA – AN ECONOMIC ANALYSIS OF GEOTHERMAL ENERGY INVESTMENT	
Judit Pálné Schreiner	94
A TERÜLETFEJLESZTÉSI KÉPZÉS EGYES JELLEMZŐI A HAZAI FELSOÓKTATÁSBAN A 2010-ES ÉVEK ELEJÉN	
Pál Szabó, János Gyurkovics, Tamás Jancsó, Miklós Lukovics, János Schwertner	108
A MEGYEI JOGÚ VÁROSOK, MINT INNOVÁCIÓS POTENCIÁL HORDOZÓK	
Judit Berkes	121
Statistical Review of the DETUROPE Website in the Period January – June 2014	131

EDITORIAL

It is a pleasure for the Editor-in-Chief to introduce the Volume 6, issue 2 of the online journal, which offers a possibility for the international community of professionals working in the fields of regional and rural development or tourism to exchange their ideas and research results or practical achievements.

As seen from the previous issues, DETUROPE is an online journal with open access to the interested community of researchers and practitioners. The Editorial Board of the Journal is made up of Czech, Hungarian and Serbian members. The papers are published in English and German as the two main tools of international communication in the regions, but the journal intends to support national languages as well, allowing the publication of papers in Czech, Hungarian and Serbian – with English summaries. The strict review process coordinated by the three editorial boards and the joint scientific boards of the journal guarantees the quality and professional value of published papers. The papers can be read on the homepage of the journal, or downloaded as printable PDF files. Authors wishing to publish their results can also find the guidelines and contact addresses in the homepage.

According to the decision of the editorial board made in May 2010, we will publish at least three issues every year with at least six essays in each. For preserving the strict formal requirements from earlier and strengthening the institution of reviewing, we definitely insist on providing a correct English summary beside every paper written in Czech, German, Hungarian and Serbian.

The editorial board wishes to ensure the presentation of the articles in SCOPUS, which is one of the greatest and most important abstract and citation databases of peer-reviewed literature. Shortly we will also establish contacts with other databases for the same purpose.

In order to strengthen national languages, we strongly recommend the Czech, Hungarian and Serbian authors to attach a summary in their native language as well when they publish essays in English or German.

According to the Editorial Board's decision, the cover page of the journal has been modified, but more importantly, its usability has also been improved. From last year, the published papers - articles can be handled or printed out one by one, depending on the reader's interests.

Sándor Somogyi

The Editor-in-Chief

Annual Meeting of the Editorial Board

Dear Readers,

The editorial board of the DETUROPE – the Central European Journal of Regional Development and Tourism held its sixth annual meeting in Subotica on 17 – 18. 04. 2014.

Participants can be seen in the photograph: András Ricz, Vladimír Dvořák, Kamil Pícha, Ernő Kovács, Zsuzsanna Bacsi, Zsuzsanna Löke, Sándor Somogyi.



Original scientific paper

**ROZVOJ INFRASTRUKTURY KOMUNÁLNÍHO PODNIKÁNÍ V
KONTEXTU EXTERNÍHO ZAJIŠŤOVÁNÍ KOMUNÁLNÍCH
SLUŽEB**

**DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE OF THE MUNICIPAL
ENTERPRENEURSHIP IN THE CONTEXT OF THE OUTSOURCED
PROVIDING FOR MUNICIPAL SERVICES**

Karel LACINA, prof. PhDr. DrSc., university professor

University of Finance and Administration

Address: CZ- 101 00 Praha 10, Estonská 500

E-mail: kar.lacina@seznam.cz

Hana MATOUŠKOVÁ, PhD student

University of South Bohemia, Faculty of Economics

Address: CZ-370 05, České Budějovice, Studentská 13

E-mail: hana.matouskova@email.cz

ROZVOJ INFRASTRUKTURY KOMUNÁLNÍHO PODNIKÁNÍ V KONTEXTU EXTERNÍHO ZAJIŠŤOVÁNÍ KOMUNÁLNÍCH SLUŽEB

DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE OF THE MUNICIPAL ENTREPRENEURSHIP IN THE CONTEXT OF THE OUTSOURCED PROVIDING FOR MUNICIPAL SERVICES

Key words: municipal services, municipal enterprise, privatization of the public services sector

Abstract:

The aim of the paper is to discuss the situation of the municipal entrepreneurship in some EU member countries (namely Great Britain, France, Germany, Austria and Scandinavian countries) with regards to the process of privatization running out since later 1970s and the subsequent outsourcing of contracting the municipal service provision by private companies. This situation was related to the shortage within public budgets as well to the influence of the so called New Public Management ideas. The findings are compared with the situation in the Czech Republic. The fully privatized sector of municipal services did not show to be the best way of how to provide citizens with such services. The procurement of public services for individual settlements proved to be quite successful by means of collective communal enterprises or through the joint contracting of these services by a group of municipalities with the private entities in Western countries. Unfortunately such a co-operation does not find place in the Czech Republic.

Klíčová slova: komunální služby, komunální podnik, privatizace sektoru veřejných služeb

Abstract:

Cílem tohoto článku je diskutovat situaci komunálního podnikání ve vybraných členských zemích Evropské unie (konkrétně Velké Británie, Francie, Německo, Rakousko a Skandinávských zemí) s ohledem na proces privatizace probíhající od konce 70. let 20. století a následné kontraktování dodávek komunálních služeb prostřednictvím soukromých podnikatelských subjektů. Tato situace souvisela s nedostatkem finančních prostředků ve veřejných rozpočtech a také s prosazujícími se neoliberálními myšlenkami tzv. New Public Managementu. Zjištění jsou srovnávána se situací v České republice. Úplná privatizace sektoru komunálních služeb se neukázala být nejlepší cestou pro poskytování těchto služeb obyvatelstvu. Naopak se v západoevropských zemích ukázalo poměrně úspěšným poskytování veřejných služeb pro jednotlivé obce prostřednictvím kolektivních komunálních podniků nebo cestou společného objednávání těchto služeb sdružením obcí u soukromých subjektů. Bohužel tento druh spolupráce dosud nenalezl své místo v České republice.

ÚVOD

Komunální podniky (též nazývány municipálními nebo obecními podniky se řadí vedle státních podniků mezi tzv. podniky veřejného sektoru nebo veřejné podniky. Veřejné podniky - až na výjimky – neusilují o dosažení zisku. Patří mezi neziskové organizace a pracují na základě (Wöhe a Kislingerová, 2007):

- principu krytí nákladů (městské vodárny, městské mateřské školy)
- příspěvkového principu (např. muzea, divadla, sociální zařízení)

Pro komunální podniky je charakteristické vlastnictví samosprávným celkem či obcí a hlavní rozhodovací kritérium, kterým je veřejný zájem (Ochrana, Pavel, Vitek, 2010). Veřejný zájem je charakteristický pro poskytování „veřejných služeb“. Přestože jejich přesné vymezení je problematické (Ochrana, 2003). Rozumí se jimi zpravidla druh služeb, jejichž uživatelem (spotřebitelem) je veřejnost (občané) jako sociální subjekt. I z uvedených důvodů jsou produkovány, zabezpečovány či regulovány orgány veřejné správy.

V západoevropských, severoevropských a jihoevropských zemích ještě v šedesátých letech minulého století, s výjimkou zdravotnických zařízení, municipální podniky technické povahy takřka výlučně zabezpečovaly absolutní většinu veřejných a veřejně prospěšných služeb pro občany. Situace se v daném směru začala podstatně měnit pod vlivem napjatých veřejných rozpočtů vyvolaných změnami v systému světového hospodářství (Aucoin, 1990) a ve svém důsledku pod vlivem neoliberální politiky (Wollmann, 2011) – tzv. konceptů New Public Management – od konce sedmdesátých let, kdy byl zahájen proces privatizace a následného kontrahování převážné většiny zmíněných služeb. Byl zahájen v roce 1979 ve Velké Británii, kdy dolní sněmovna britského parlamentu schválila zákon o povinném kontrahování služeb (Compulsary Competitive Tenders Act).

Tento proces v celé řadě případů nastartoval v reakci na četné analýzy, poukazující na vyšší náklady státem a obcemi vlastněných podniků ve srovnání s obdobnými soukromými provozy (Boycko, Shleifer a Vishny, 1996). Jak se později ukázalo, jakkoli v řadě případů soukromé podniky dokážou zajišťovat požadované služby v dostatečně širí za adekvátních podmínek (Hebdon a Jalette, 2008), privatizace komunálních služeb rozhodně není všelékem (Dilger, Moffett, a Struyk, 1997). Ani čistě soukromé ani čistě veřejné zajišťování těchto služeb se totiž dostatečně neosvědčilo (Weber a Bel, 2008) a postupně se objevila se celá řada hybridních forem (viz např. Warner, and Hefetz, 2008; Antonioli and Massarutto, 2012; Peda, Argento, and Grossi, 2013; Asquer, 2014; da Cruz and Marques, 2014; Vining, Boardman, and Moore, 2014). Významně pak záleží i na jednotlivých národních prostředích, podmínkách a zvyklostech. Samotná implementace přístupů New Public Management je rovněž předmětem kritiky (např. Hood a Peters, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow, a Tinkler, 2006).

Na území České republiky byla do roku 1989 situace pochopitelně odlišná od vyspělých západních zemí. Po roce 1948 došlo ke zrušení vlastnictví měst a obcí a jakkoli

„komunální služby“ byly poskytovány, podniky komunálních služeb se staly podniky provozovanými městy a obcemi až teprve po obnově vlastnictví obcí a měst (Císař, 1991).

Obce a kraje mohou aktuálně zvažovat tyto základní formy zajišťování veřejných statků a služeb (Provazníková, 2009):

- komunální organizace
- obchodní společnosti
- neziskové organizace
- spolupráce mezi obcemi (případně kraji navzájem)

Komunální podniky jsou i nadále nezanedbatelnou formou zajištění veřejně poskytovaných služeb v České republice (Petrách, 2013).

Cílem článku je posoudit stav komunálního podnikání v členských státech Evropské unie ve srovnání s Českou republikou, a to s ohledem na proces privatizace a způsobů následného kontrahování služeb tradičně pro občany zabezpečovaných obcemi.

MATERIÁL A METODY

Výzkum byl zaměřen na postižení procesu privatizace a způsobů následného kontrahování služeb tradičně pro občany zabezpečovaných obcemi. Analýze tedy byly podrobeny *systemy kontrahování služeb*, konkrétně přístupy popsané ve Velké Británii, Francii, ve Spolkové republice Německo, v Rakousku a ve skandinávských zemích, a následně byla provedena jejich generalizace. První tři země byly vybrány jako exemplární typy veřejné správy (Wollmann, 2011), skandinávské státy pak s ohledem na specifický poválečný společenský vývoj ovlivněný snahou o nalezení kompromisu mezi socialistickými ideami přicházejícími z Východu a kapitalistickými myšlenkami západních zemí (Kananen, 2014). Současně byly využity poznatky prof. Laciny týkající se jak problematiky aktivit komunálních i soukromých malých a středních podniků, které si osvojil v průběhu jeho přednášek na University of Birmingham a Aston University in Birmingham ve Velké Británii, jakož i na řadě evropských a tureckých univerzit, kde v průběhu posledních dvaceti let působil jako hostující profesor.

Ve sběru dat a v jejich následném zpracovávání a vyhodnocování jsme upřednostnili metody *pozorování, shromažďování dokumentů a obsahová analýza, vedení rozhovorů a generalizace*. Polostrukturované rozhovory byly vedeny s představiteli 30 obcí v České republice. Při stanovování předmětu pozorování jsme dbali na specifikaci základních jevů a zároveň jsme se soustředili na posouzení širších souvislostí sledovaného problému.

Studium dokumentů zahrnovalo úřední dokumenty, výkazy, publikace, statistiky, noviny, časopisy, videozáznamy.

VÝSLEDKY A DISKUSE

1. Zásady hospodaření obcí

Za jeden z klíčových úkolů veřejné správy je možno označit dlouhodobé zaměření na zvyšování kvality života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje. Z dokumentů i z rozhovorů vyplývá, že z pohledu výkonu veřejné správy se jeho novou dimenzí na počátku 21. století přímo stal „*udržitelný rozvoj*“, (sustainable development), někdy též označovaný za koncepci „*mezigenerační solidarity*“. Definice tohoto pojetí rozvoje, v němž se přisuzuje významné místo zvyšování výkonnosti a kvality poskytovaných veřejných služeb byla vypracována v tzv. *Brundtland report* (pojmenované po norské předsedkyni Světové komise pro životní prostředí a rozvoj) v roce 1987. Tato definice byla zveřejněna ve zprávě OSN pro životní prostředí a rozvoj nazvané „*Naše společná budoucnost*“ (Our common Future) na první konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí konané v roce 1992 v brazilském Rio de Janeiro.

V rámci pojetí udržitelného rozvoje je možno s jistou mírou zjednodušení v obecném pojetí jako prioritní pro první polovinu 21. století definovat tři základní oblasti rozvojových aktivit evropských municipalit:

- *zajištění podmínek pro život obyvatel a podnikání;*
- *formování prostředí pro stimulaci ekonomických činností.*
- *vytváření předpokladů pro uplatňování občanských aktivit;*

Municipality v rámci snah o efektivní využívání obecního majetku svým občanům poskytují různé veřejné statky financované z vlastních rozpočtů a z rozpočtů jejich příspěvkových organizací, jakož i ze zdrojů generovaných municipálními podniky. Další disponibilní zdroje mohou získat díky efektivní spolupráci s místními podnikatelskými subjekty (především cestou uskutečňování zásad Public-Private-Partnership). Jedná se zejména o takové veřejné a veřejně prospěšné služby jakými jsou zajištění bezpečnosti v obci, protipožární ochrana, školské a sociální služby, sběr a likvidace tuhých komunálních odpadů a odpadků, zásobování obyvatel pitnou zdravotně nezávadnou vodou, likvidace odpadních vod, péče o veřejné komunikace a veřejné osvětlení a ochranu životního prostředí. Obecně platí zásada, že obligatorní a fakultativní veřejné a veřejně prospěšné služby mohou být zajišťovány municipálním podnikem (dříve převládající

formou), nebo podnikatelskými subjekty (hlavně malými a středními podniky- a to na základě předcházející privatizace a následného kontrahování výše uvedených služeb).

Mezi významné instrumenty municipální politiky patří institucionální nástroje. Nejčastěji jsou aplikovány dva jejich druhy: vytváření a zakládání různých typů subjektů (například příspěvkových organizací nebo i soukromých společností), v nichž má obec většinou 100% podíl nebo rozhodující většinu. Zmíněnou cestou se nejčastěji zabezpečují sběr a likvidace tuhých komunálních odpadů a odpadků, školské a zdravotnické služby, doprava a uskutečňování rozvojových projektů různorodého charakteru.

Za další formu lze označit členství obce (spolu s dalšími aktéry - subjekty veřejné správy, podnikatelské či neziskové subjekty) v dobrovolných svazcích obcí, místních akčních skupinách nebo v různých asociacích (například ve Svazu měst a obcí ČR). V dané souvislosti důležitý potenciál pro budoucí rozvoj nabízí již zmíněná implementace zásad partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public-Private-Partnership).

Ilustrace způsobu zajišťování služeb pro občany na příkladu aktivit sdružení obcí v západoevropských státech

Vzhledem k napětí v rozpočtech většiny obcí municipality ve většině zemí evropského kontinentu musí hledat cesty k efektivnějšímu zabezpečování svých (především obligatorních) ekonomických aktivit. V členských státech Evropské unie pro zabezpečování obligatorních a fakultativních služeb platí následující obecné zásady:

- *hospodaření s municipálním majetkem se musí povinně řídit principem maximální hospodárnosti;*
- *garantuje se právo občanů na průběžnou informovanost o využívání nemovitého a movitého majetku obce (občané jsou de facto pojímáni jako akcionáři obce);*
- *s výjimkou případů, kdy se municipální majetek prodává proto, aby obec získala prostředky pro financování bydlení v komunálních bytech, vzdělávacích a některých kulturních aktivit a zařízení pro volný čas (výjimečně i pro podporu některých podnikatelských aktivit, na nichž je obec zainteresována) je darování či bezplatné převádění municipálního majetku nepřípustné;*
- *veškeré obchodní transakce s majetkem obce se musí uskutečňovat za plnou tržní cenu.*

Z pohledu jejich uskutečňování se realizují následující dva osvědčené přístupy:

- a) *privatizace služeb pro obce a jejich následné kontrahování od soukromých podnikatelských subjektů;*

b) *formování sdružení obcí.*

Zvláště v západní Evropě se vytvářejí sdružení obcí především za účelem:

- *společného sběru a likvidace tuhých komunálních odpadů a odpadků;*
- *zásobování obyvatelstva pitnou a zdravotně nezávadnou vodou;*
- *likvidace odpadních vod;*
- *zajištění místní veřejné dopravy;*
- *podpory místních řemeslnických aktivit;*
- *podpory rozvoje lokálních turistických aktivit.*

Tato sdružení obcí v podmínkách snižujících se dotací do municipálních rozpočtů představují jednu z cest k dosažení vyšší efektivity poskytovaných veřejných a veřejně prospěšných služeb – aniž by se jejich kvalita snížila. Jejich aktivity jsou většinou financovány z:

- *příspěvků od členských obcí;*
- *poplatků hrazených konzumenty služeb;*
- *vládních dotací a subvencí.*

Pokud jde o sdružování obcí, velmi bohaté zkušenosti mají *francouzské municipality* sdružené v tzv. *Syndicates des Communes*. Proto je možno aktivity zmíněných sdružení komparovat se situací v České republice. *Syndicates des Communes* se obvykle formují tak, že se například v oblasti zajištění dopravní obslužnosti k městu, které má potřebné technické prostředky, přimykají okolní obce, pro jejichž občany se na základě konkrétních dohod zajišťuje veřejná doprava. Obdobně se postupuje v případě dalších, v první řadě obligatorních, služeb. *Ve Francii* se vytvořila i některá sdružení obcí zaměřená především na sdružování finančních prostředků pro společnou stavbu nových nemocnic a škol. V téže zemi se jako zvláštní kategorie vytvořila i tzv. *Městská společenství* sdružující města s minimálně 50 000 obyvateli. Působí obvykle na území jednoho departementu. Jejich posláním je:

- *společné vypracovávání urbanistických dokumentů;*
- *koordinace místní veřejné dopravy;*
- *koordinace výstavby parkovišť a garáží;*
- *koordinace bytové a průmyslové výstavby;*
- *koordinace protipožární ochrany (zajišťované hasičskými záchrannými sbory);*
- *koordinace rozvoje středního školství.*

2. Hlavní směry orientace na podporu podnikání v obci

Přechod k uplatňování zásad New Public Managementu na úrovni obcí postavil volené představitele obcí před základní otázkou, zda:

- *zajišťovat služby výlučně prostřednictvím komunálních podniků* nebo
- *služby zprivatizovat a zajišťovat především cestou spolupráce s místními podnikateli.*

V obou nastíněných případech zastupitelstva obcí musí přijímat rozhodnutí týkající se hledání a využití vhodných prostorů pro podnikání situovaných na katastrálním území municipalit: V řadě obcí v České republice mohou být takovéto prostory představovány zejména areály bývalých zemědělských podniků, v jejichž případě existuje nebezpečí, že se v důsledku jejich dlouhodobého nevyužívání mohou přeměnit v brownfieldy.

Na úrovni větších municipalit se tak nejednou budují podnikatelské průmyslové zóny, nabízené soukromým podnikatelským subjektům. Dalším možným způsobem rozvoje podnikání v obcích je zakládání tzv. podnikatelských inkubátorů (business incubators). Nastíněný postup je nejen u nás, nýbrž i v dalších členských státech Evropské unie pokládán za efektivní, neboť usnadňuje účinnou kooperaci hlavních aktérů místního a regionálního rozvoje: zastupitelů a kvalifikovaných úředníků, malých a středních podnikatelských subjektů a neziskových organizací.

3. Místo malých a středních podniků v ekonomických aktivitách rozvíjejících se na území obcí

Z analyzovaných dokumentů je zřejmé, že v členských státech Evropské unie se přikládá značný význam spolupráci obcí s kategorií podnikatelských subjektů, pro něž se většinou používá anglické označení „Small and Medium - sized Enterprises“ (SMEs). Jedná se o podniky s menším počtem zaměstnanců, které jsou situovány na území municipalit. Jejich majitelé zde platí daně a využívají místní pracovní sílu. V členských státech Evropské unie malé a střední podniky reprezentují více než 90 % podnikatelských subjektů a leckde (například v Dánsku) vytvářejí více než dvě třetiny pracovních míst. Angažují se především v oblasti služeb. Podílejí se ovšem rovněž poměrně značnou měrou na řemeslné a průmyslové výrobě. V Evropě a v Severní Americe se dlouhodobě prokázala skutečnost, že malé a střední podniky v porovnání s velkými firmami v převážné většině dosahují vyššího tempa růstu produkce. Jejich příznačným rysem je skutečnost, že jsou poměrně rychle zakládány, avšak současně mnohé z nich zanikají relativně krátce po založení.

Silnými stránkami malých a středních podniků jsou následující skutečnosti:

- *Hledají (především v počátečních fázích své existence) mezery na trhu, které obvykle úspěšně zaplňují. Vývoji na trhu se snadněji přizpůsobují.*
- *V porovnání s velkými firmami jsou flexibilnější v přijímání rozhodnutí (o nich rozhoduje buď jednotlivec, nebo malá skupina osob).*
- *Strategii podniku určují ti, kteří přijímají rozhodnutí.*
- *Jejich vlastníci nejednou pružněji a ochotněji přistupují k inovacím.*
- *Jsou schopny dosti rychle vytvářet nová pracovní místa.*

Slabé stránky malých a středních podniků spočívají zvláště v následujících faktech:

- *V jednání se zákazníky v porovnání s velkými firmami mají celkově nižší kredit.*
- *V jednání s bankami i s potenciálními investory jsou rovněž v obtížnější situaci.*
- *Z pohledu možného uskutečňování větších projektů obvykle disponují nedostatečnou „rezervní“ pracovní silou.*
- *Mnohdy nemají dostatek zkušeností ze zvládnutí organizace rozšiřující se výroby.*
- *Hůře uplatňují nové technologie.*
- *Mnohdy nemají dostatečné odborné zázemí, což se mimo jiné odráží v problémech, které jejich majitelé mají zejména se sledováním právních a daňových předpisů.*

Porovnáváme-li silné a slabé stránky MSP s parametry velkých podnikatelských subjektů obecně platí, že především z pohledu úkolů zabezpečovaných územní samosprávou velké společnosti se zákonitě programově orientují na velké trhy. Mají relativně vysoké režijní náklady, což jim nedovoluje vyrábět a nabízet produkty v menších sériích. Hůře se přizpůsobují novým požadavkům trhu. Často mají dosti byrokratickou organizační strukturu. Jen obtížně mohou zaměstnávat pracovníky s nízkou kvalifikací. Evropská společenství od roku 1986 (kdy byl přijat tzv. „Akt o jednotné Evropě“ – Single European Act) i s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem pokládala dlouhodobou spolupráci mezi představiteli obcí a malých a středních podniků za strategické spojení. I dnes Evropská unie takto pojeté spolupráci poskytuje podporu.

Ve prospěch spolupráce obcí s malými a středními podniky hovoří především následující skutečnosti:

1. *V průmyslově vyspělých zemích (tj. především v Evropě a v Severní Americe) malé a střední podniky (v první řadě subjekty zaměstnávající do 50 zaměstnanců) poskytují místnímu obyvatelstvu až 80 % pracovních míst (příkladem může být zejména Dánsko).*
2. *Naproti tomu se mnohde snižuje počet pracovních míst ve velkých podnicích.*

3. *Všeobecně platí, že malé a střední podniky dávají poměrně značnou záruku určitého množství potřebných pracovních příležitostí v obcích a v jejich blízkém okolí.*
4. *Dalším charakteristickým rysem je skutečnost, že začleňování soukromých podniků do poskytování služeb pro občany obohacuje síť zmíněných služeb.*
5. *Vývoj prokázal, že soukromé podnikatelské subjekty působící v tržním prostředí jsou obvykle schopny operativněji a kvalitněji uspokojovat zájmy svých zákazníků.*
6. *Vytváření konkurenčního prostředí obsazováním služeb pro obce na základě veřejných soutěží umožňuje obcím sjednávat s vítězi tendrů výhodnější smluvní ceny.*
7. *V řadě zemí se konkurence mezi podnikateli ucházejícími se o poskytování zmíněných služeb stala i podnětem k rychlejší inovacím. Pokud v některém velkém městě vedle sebe stojí komunální podnik a soukromé subjekty, jejich konkurenční vztah často ústí v zavádění některých účinnějších postupů v komunálním podniku.*

4. Přínosy kontrahování služeb pro rozvoj spolupráce obcí s podnikatelskými subjekty

V úvodu zmíněná privatizace a následné kontrahování služeb pro občany v Evropě, ke kterému docházelo od 70. let minulého století, představovaly poměrně složitý proces, pro nějž objektivně existovaly podstatně příznivější předpoklady v anglosaském systému veřejné správy. Základem tzv. *smluvního řízení* (contract management/kontraktační management) jsou dohody uzavírané zastupitelstvy obcí a správními úřady na jedné a vítězi veřejných soutěží na druhé straně. Organizování veřejných soutěží musí v rámci úřadů předcházet stanovování klíčových věcných cílů, k nimž byly následně přiřazeny disponibilní rozpočtové prostředky. Jak připomíná Philippe Keraudren (in Coombes, Verheijen, a kol, 1997, s. 218) „*privatizace, smluvní postoupení závazků z veřejného orgánu správy na soukromý subjekt (contracting-out) a průzkum nabídky (market testing) byly generalizovány*“.

Tento přístup poskytuje voleným představitelům a úředníkům jistou autonomii - avšak současně zvyšuje jejich odpovědnost za kvalitu a včasnost poskytovaných služeb. Teorie konstatuje, že kontraktační management smluvně dává voleným představitelům a pracovníkům veřejné správy k dispozici určitý objem prostředků za příslib kvalitnějších správních výkonů. Proto v rámci úřadů je mimořádně aktuálním požadavkem důsledná kontrola dodržování ustanovení smluv. Ta jednak umožňuje zkvalitňovat komunikaci mezi zastupiteli a pracovníky správních institucí zaměřenou na efektivní plnění úkolů veřejné správy, jednak ústí ve vyšší hospodárnost při vynakládání prostředků na jejich

zabezpečování. Daný přístup usnadňuje důslednější sledování vynaložených nákladů v porovnání s dosahovanými užitky. Je ovšem účinný předpokladu, že se podstatně zvýšila odpovědnost úředníků za disponování s přidělenými prostředky - a tím i za kvalitu dosahovaných výsledků.

Z výše uvedených důvodů se kontrahování služeb pokládá i za jeden z důležitých předpokladů pro prohlubování kontaktů mezi veřejnou správou na jedné a malými a středními podniky, jež de facto do reformy veřejné správy zabezpečovaly obce, se ukázala potřeba privatizace převážně služeb, u nichž jsou výkony dobře měřitelné, a jejich následné kontrahování. Jedná se o závažný proces, který byl zahájen v anglosaském pojetí výkonu veřejné správy přijetím zákona *o povinném kontrahování služeb* (Compulsary Competitive Tendering Act) britskou dolní sněmovnou v roce 1979. Hlavními záměry sledovanými privatizací služeb, jež se v kontinentální části evropského kontinentu uskutečňovala přibližně od poloviny osmdesátých let dvacátého století, byly a zůstává snaha o:

- *snížení bezprostředního finančního zatížení municipalit,*
- *celkové zefektivnění hospodaření obcí,*
- *nabídnutí občanům větší výběr služeb.*

Obecně je možno konstatovat, že kontrahování služeb, které municipality zajišťují pro své občany, představuje na evropském kontinentu jeden z důležitých nástrojů k řešení dilematu mezi přirozeným zájmem občanů na dostupnosti co největšího počtu služeb a omezenými materiálními a technickými možnostmi obcí zabezpečit veškeré požadované služby vlastními silami. V uskutečňování ekonomických aktivit municipalit se jedná se o relativně nový prvek. Kontrahování začalo ve Spojených státech amerických zhruba v období po druhé světové válce, ve druhé polovině šedesátých let ve Velké Británii a více méně až v osmdesátých letech na kontinentální Evropě.

Podstatu kontrahování představuje uzavírání smluv mezi obecním (případně regionálním) úřadem na jedné a soukromým podnikatelským subjektem na druhé straně. Uskutečňuje se na závěr vyhlášené veřejné soutěže podpisem smlouvy s jejím vítězem. Výhodu obce z kontrahování služeb spatřují především ve skutečnosti, že díky konkurenci mezi účastníky veřejné soutěže mohou dosáhnout nižší ceny služby. Podnikatelé kontrahování vítají především proto, že se jim takto garantuje možnost poskytovat větší množství služeb - a případně i prodej více výrobků.

V zásadě platí, že se kontrahují především jednodušší - a zároveň dobře měřitelné - služby. Jde tudíž převážně o služby, které mají veřejně prospěšnou povahu. Jak již bylo konstatováno, jsou jimi:

- *sběr a likvidace tuhých komunálních odpadů a odpadků;*
- *zásobování obyvatel obce vodou, elektrickou energií a plynem*
- *likvidace odpadních vod;*
- *zajišťování místní veřejné dopravy;*
- *údržba místních komunikací;*
- *péče o veřejnou zeleň (především o parky ve městech).*

Evropské obce se ovšem nevyhýbají ani uzavírání kontraktů na některé větší investiční celky (budované často prostřednictvím sdružení obcí). Jde zejména o výstavbu:

- *škol;*
- *zdravotnických zařízení;*
- *skládek odpadů;*
- *spaloven odpadů.*

Obce v neposlední řadě uzavírají kontrakty též na služby různých specialistů, v první řadě:

- *architektů a stavitelů;*
- *právníků;*
- *pracovníků bezpečnostních a informačních agentur.*

Ve Spojených státech amerických, ve Velké Británii, ale i v dalších evropských zemích se v praxi obcí stále častěji osvědčují i tzv. „*sdržené kontrahování služeb*“ a „*sdržený nákup zboží*„. Jejich podstatu tvoří dohoda většího počtu obcí (obvykle sousedících) o společném zabezpečování služeb a o nákupu zboží od jednoho podnikatele, nebo od menší skupiny podnikatelů. Skupina obcí takto od podnikatele získává množstevní slevy a podnikatel prodá větší množství služeb, nebo zboží. Výhodou pro oba smluvní subjekty je vyloučení duplicit, které mohou nastat, když obce kontrahují služby individuálně. Navíc se snižuje množství administrativních výkonů – čímž v neposlední řadě dochází k úspoře lidské práce.

Sdržené kontrahování služeb a sdržený nákup zboží přirozeně kladou zvýšené nároky na kvalifikovanost úředníků municipálních úřadů. Zvláště náročná je příprava smluv s vítězi výběrových řízení. Z uvedeného důvodu si sdružení obcí velmi často pro přípravu náročnějších smluv najímají zkušené právníky. Další zvýšené nároky jsou kladeny na úředníky zajišťující ekonomiku obcí. I v tomto případě se často osvědčuje najímání zkušených finančních odborníků (v první řadě účetních) pro celé sdružení municipalit.

Sdržené kontrahování se především využívá při společném:

- *ukládání odpadů na jedné skládce;*

- *spalování odpadů;*
- *zajišťování veřejné dopravy pro město a pro přilehlé vesnice;*
- *zásobování občanů vodou (někdy i plynem a elektřinou);*
- *svodu a čištění odpadních vod;*
- *koordinaci protipožární ochrany.*

Pokud jde o samotný proces kontrahování služeb pro obce, řídí se obdobnými zásadami jako kontrahování probíhající v soukromých podnikatelských subjektech. Třebaže v různých zemích a regionech existují určitá specifika, v zásadě je rozčleněn do následujících šesti etap: První etapa je představována strategickou rozvahou schválenou zastupitelstvem obce (obcí) specifikující v dlouhodobém výhledu - většinou v horizontu deseti až patnácti let - potřeby občanů z pohledu zajišťování veřejných a veřejně prospěšných služeb. Velmi často před uvedeným aktem obecní úřady provádějí průzkum mezi občany zaměřený na identifikaci jejich preferencí.

Po schválení takto koncipovaného záměru obecní úřad uskutečňuje průzkum vhodných firem v místě a v blízkém okolí, které by pro zajištění konkrétních služeb mohly připadat v úvahu. Dbá se na to, aby se vytvořilo spravedlivé soutěžní prostředí. Prakticky paralelně se v rámci obecního úřadu stanovuje individuální odpovědnost členů rady a úředníků za přípravu veřejné soutěže a za přípravu kontraktu (kontraktů). Následně obecní úřad provádí specifikaci veškerých činností, které jsou s poskytováním konkrétních služeb spjaté a nechává vypracovávat studie porovnávající náklady při zajišťování služby kapacitami obce a nájmem od soukromého podnikatelského subjektu.

Teprve v další fázi se vypisuje veřejné soutěž, která je povinně oznámena na úřední desce úřadu. Postupuje se tak hlavně proto, že se musí přísně dbát na to, aby byli všichni zájemci stejným způsobem informováni. Určuje se zároveň místo v obecním úřadu, v němž zájemci obdrží další informace a kam jsou v příslušné stanovené lhůtě povinni doručit své nabídky, které jsou pak úřadem zveřejněny. Na uvedeném základu obecní úřad vypracovává seznam účastníků veřejné soutěže, který je rovněž na viditelném místě – tj. na úřední desce- zveřejněn. Na závěr zmíněné fáze je s vítězem podepisován kontrakt. Podpisem kontraktu ovšem celý proces zdaleka nekončí. V další etapě se role obecního úřadu ještě podstatněji zvyšuje.

Nastupuje *kontrolní fáze*, která by měla de facto zahrnovat celé období platnosti smlouvy uzavřené obecním úřadem s poskytovatelem služby. Obecní úřad v ní především vyhodnocuje:

- *informace, které mu podnikatel průběžně poskytuje;*

- *případné stížnosti občanů na včasnost a na kvalitu prováděné služby a (v neposlední řadě)*
- *poznatky z vlastní kontrolní činnosti.*

Pokusíme-li se o jisté zobecnění forem a metod spolupráce mezi uvedenými subjekty, do popředí vystupují především následující:

a) v oblasti územního plánování:

představitelé obcí stále častěji spolupracují s místními podnikateli při upřesňování územních plánů:(včetně úvah o případném budování průmyslových zón).

b) při podpoře aktivit podnikatelů:

- *municipality často novým podnikatelům, na jejichž činnosti mají zvýšený zájem, výhodně poskytují (formou pronájmu či prodeje) obecní budovy a další zařízení ve vlastnictví obce,*
- *obce často zakládají tzv. podnikatelské inkubátory (business incubators), což jsou zařízení umístěná v obecních budovách, do nichž jsou situovány vybrané začínající malé firmy. Firmy v nich platí nižší nájemné, obec jim často levně (či bezplatně) vede účetnictví a pomáhá s dalšími administrativními pracemi. Nové podnikatelské subjekty jsou v „podnikatelských inkubátorech“ obvykle situovány po dobu tří let. Tato lhůta vychází z mnohaletých zkušeností, které říkají, že nová firma, která přežije první tři roky své existence, je zralá a může tudíž efektivně působit v běžném podnikatelském prostředí,*
- *podnikatelům, kteří chtějí rozvíjet své aktivity na území obce, municipality - pokud se tyto záměry nacházejí v souladu s jejich dlouhodobými prioritami - často poskytují bydlení v komunálních bytech, nebo jim výhodněji prodávají domy v jejich vlastnictví.*

c) ve finanční oblasti obce:

- *vybraným podnikatelům ručí u bank za úvěry;*
- *nejednou vybraným podnikům poskytují ze svého rozpočtu přímé dotace;*
- *vybraným podnikům diferencovaným způsobem udělují daňové úlevy;*
- *diferencovaně stanovují podnikatelům místní poplatky, v první řadě lázeňské a z provozu rekreačních, školících a ubytovacích zařízení na území municipalit.*

d) v legislativní oblasti

- *obce při vydávání vyhlášek a nařízení s místní působností vytvářejí příznivé (případně nepříznivé) podmínky pro rozvoj podnikatelské činnosti na jejich území.*

e) v oblasti podpory zaměstnanosti občanů zvyšování jejich kvalifikace obce:

- s místními podnikateli spolupracují při vytváření pracovních míst pro nezaměstnané a pro zdravotně postižené osoby;
- podporují uskutečňování různých rekvalifikačních programů (v této souvislosti spolupracují zejména s řemeslnickými a dalšími živnostenskými komorami).

f) v dalších oblastech činnosti obcí

Obce nejednou s místními podnikateli *zakládají a provozují společné podniky* angažující se především v poskytování některých veřejně prospěšných služeb.

ZÁVĚR

Obcemi vlastněné podniky, využívané ke zprostředkování statků a služeb s vysokými náklady poptávanými občany jsou často předmětem diskusí a pochybností, pokud jde o jejich efektivitu a účinnost, tedy ekonomické vynaložení nákladů (Petrách, 2012). Liberální proudy v politickém myšlení vedly zejména v 80. letech 20. století v mnoha vyspělých zemích k zahájení privatizace tohoto sektoru. Úplná privatizace se však příliš neosvědčila a postupně se tak rozvinulo široké spektrum smíšených komunálních podniků se zastoupením samospráv i soukromého vlastnictví.

V řadě evropských zemí úspěšně funguje zajišťování veřejných služeb pro obyvatele obcí sdružením obcí, a to buď prostřednictvím společných komunálních podniků, nebo společným zadáváním těchto služeb soukromým subjektům. V České republice v 90. letech vznikla celá řada dobrovolných svazků, které však právě k výše zmíněnému účelu příliš neslouží. I proto byl v roce 2005 předložen návrh Ministerstva vnitra ČR na vytvoření nového modelu spolupráce obcí, tzv. „společenství obcí“, které by, díky svému specifickému charakteru, mohlo dobře fungovat právě například v oblasti společného zajišťování veřejných služeb. Tento návrh ovšem neprošel zejména kvůli finanční otázce, jelikož z rozpočtového určení daní nebyly vyčleněny dostatečné prostředky na finanční motivaci. Podle Ministerstva vnitra ČR se měla společenství obcí podílet na rozpočtovém určení daní, což by bez navýšení prostředků na samosprávu znamenalo pokles přímých příjmů obcí.

Na základě výzkumu i studia dostupných pramenů lze rovněž konstatovat, že i po privatizaci veřejných a veřejně prospěšných služeb se nezměnila angažovanost obcí a regionů v zajišťování veřejných a veřejně prospěšných služeb.

SUMMARY

The municipality-owned enterprises designated for providing the high costly goods and in order to satisfy the citizens' demand subject to frequent discussions as for their efficiency and cost-effectiveness. The discussion strengthened in 1970 with the frequent shortage within public budgets as well to the influence of the so called New Public Management ideas. Liberal political movements led particularly in 1980s in many developed countries to the initiation of the process of privatization of this sector. The complete privatization rather failed, though. The following period witnessed the development of a wide spectrum of hybrid forms of municipal enterprises with participation of both the municipalities and the private bodies. The aim of the paper is to discuss the situation of the municipal entrepreneurship in some EU member countries (namely Great Britain, France, Germany, Austria and Scandinavian countries) with regards to the process of privatization running out since later 1970s and the subsequent outsourcing of contracting the municipal service provision by private companies. The findings are compared with the situation in the Czech Republic. The analyses were done based on collecting data by means of the observations, semi-structured interviews and available documents, such as reports, statistics, articles in press or videos. The content analysis was employed in order to process data from collected documents. The procurement of public services for citizens of individual settlements proved to be quite successful by means of collective communal enterprises or through the joint contracting of these services by a group of municipalities with the private entities. In Western Europe, municipalities associates particularly in order to assure in common:

- collection and disposal of municipal solid waste;
- supply of harmless drinking water
- disposal of waste water;
- local public transport
- support to local artisans' activity
- support to the development of local tourism activities

There is also a frequent co-ordination of the fire protection (fire and rescue service).

A number of voluntary bundles of municipalities were created 1990s in the Czech Republic but there was no significant result in joint contracting of joint providing of municipal services to their citizens. There are also still some legal and fiscal issues that rather discourage municipalities from such an effort. Despite the proposal by the Ministry of the Interior presented in 2005 that suggested a new model of the so called "communities of municipalities" there is no legislative progress in this situation.

LITERATURA

- Antonioli, B., Massarutto, A. (2012). The municipal waste management sector in Europe: shifting boundaries between public service and the market'. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83, 4, 505–532.
- Asquer, A. (2014). Explaining partial privatization of public service provision: The emergence of mixed ownership water firms in Italy (1994-2009). *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85, 1, 11-30.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 3, No. 2, pp. 115–137. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x
- Císař, J. (1991). O vlastnictví měst a obcí. *Finance a úvěr*. 41 (1), pp. 17-24
- Coombes, D., Verheijen, T. a kol. (1997). *Reforma verejnej správy: porovnanie skúseností Východu a Západu*. Evropská komise, 478 p.
- da Cruz, N.F., Marques, R.C. (2014). Mixed companies as local utilities. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Municipal Engineer*. Vol. 167, No. 1, pp. 3-10
- Dilger, R.J., Moffett, R.R. and Struyk, L. (1997). Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*. 57 (1), pp. 21-26.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, No.3. 467–494

- Dušek, J., Pána, L. (2012). *Zdravá města a Místní Agenda 21*. České Budějovice: VŠERS, 144 p.
- Fuller, E., Casner, A.J. (1941). Municipal Tort Liability in Operation, *Harvard Law Review*, 54 (3), pp. 437-462, 26 p.
- Hebdon, R., Jalette, P. (2008). The restructuring of municipal services: a Canada – United States comparison. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 26 (1), pp. 144-158. doi:10.1068/c0634
- Hood, C., Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), pp. 267–282. DOI: 10.1093/jopart/muh019
- Kananen, J. (2014). *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline*. Ashgate Publishing Ltd. 218 s. ISBN: 978-140945773-2
- Chandler, J. A. (1998). *Místní správa v liberálních demokraciích*, Brno: Nakladatelství Doplněk
- Kočíková P. (1998). *Evropská unie a životní prostředí: politiky, strategie, legislativa*. Ostrava (Montanex).
- Lamming, R., Bessant, R. (1995). *Macmillanův slovník podnikání a managementu*, Praha: Management Press.
- Lacina, K., Kala, T. (2003). *Regionální a mezinárodní marketing*, Hradec Králové: Gaudeamus.
- Ochrana, F. (2002). *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*, Praha: Ekopress, s. 216.
- Ochrana, F. (2003). Veřejné služby - problém vymezení pojmu a standardizace. In *Standardizace veřejných služeb jako předpoklad efektivnosti rozvoje regionů*. Brno: Masarykova univerzita, ESF, pp. 16-21.
- Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L. (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada Publishing, 264 p.
- Peda, P., Argento, D., Grossi, G. (2013). Governance and Performance of a Mixed Public-Private Enterprise: An Assessment of a Company in the Estonian Water Sector. *Public Organization Review*. 13, (2), pp. 185-196
- Petráček, F. (2012). Komunální podniky ve struktuře právnických osob v České republice. *Sborník INPROFORUM Junior 2012*. Č. Budějovice: EF JU, s. 182-190.
- Petráček, F. (2013). Komunální podniky – jejich cíle a fungování v moderní ekonomice. *Disertační práce*. Č. Budějovice: EF JU, 169 s.
- Provazníková, R. (2009). *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 304 s.
- Thomson, M., Barlov, R. G. (2012). Dialing Up Delivery: A Renewed Frontier for Health Care Value, *Benefits quarterly*, First quarter 2012
- Vining, A. R., Boardman, A. E., and Moore, M. A. (2014), The Theory and Evidence Pertaining to Local Government Mixed Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85: 53–86. doi: 10.1111/apce.12029
- Warner, M. E., Bel, G. (2008). Competition Or Monopoly? Comparing Privatization Of Local Public Services in the US and Spain. *Public Administration*, 86, (3), pp. 723-735. doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00700.x
- Warner, M. E., Hefetz, A. (2008). Managing markets for public service: The role of mixed public-private delivery of city services. *Public Administration Review*, 68 (1), pp. 155-166
- Wollmann, H. (2011). Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 11, (4), pp. 89–910

- Wöhe, G., Kislingerová, E. (2007). Úvod do podnikového hospodářství, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 928 s.
- Wright, G., Nemec, J. (2003). *Management veřejné správy: teorie a praxe zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress.

**The New European Cohesion Policy Conference –
Kaposvár – 2013. Nov.
Hungarian Regional Scientific Association**

In the second issue of the 2014 *Central European Journal of Regional Development and Tourism* we will begin publishing the papers presented at The New European Cohesion Policy Conference, held by the Hungarian Regional Scientific Association in Kaposvár on 21-22 November, 2013.

**ADALÉKOK A HATÁR MENTISÉG ÚJRAÉRTELMEZÉSÉHEZ
MAGYARORSZÁGON**

**ADDITIVES FOR THE REINTERPRETATION OF CROSS-BORDER
CHARACTER IN HUNGARY ***

Béla BARANYI, Prof.

University of Debrecen, Centre for Agricultural and Applied Economic Sciences

Address: H-4032 Debrecen, Böszörményi út 138.

E-mail: baranyib@rkk.hu

* A tudományos közlemény a Magyar Regionális Tudományi Társaság XI. Vándorgyűlésén, a Kaposvári Egyetemen 2013. november 22-én elhangzott előadás tanulmányá formált változata.

ADALÉKOK A HATÁR MENTISÉG ÚJRAÉRTELMEZÉSÉHEZ MAGYARORSZÁGON

ADDITIVES FOR THE REINTERPRETATION OF CROSS-BORDER CHARACTER IN HUNGARY

Keywords: European integration, Schengen process, Euroregional organisations, interregional cooperation, paradigm shift, EGTC/ETT

Abstract

The radical geopolitical restructuring after the First World War resulted in new states and state borders in Central Europe. As a result of the bargaining of great powers, the newly developed national states became the main barrier to the extension of interregional relations in Central Europe and mainly in Hungary. The hostile relations and mistrust coming from the new situation was not favourable for the relationship of Hungary with its neighbours. In addition to the new borders set by the Treaty of Trianon (1920) which drastically re-shaped the map of the Carpathian basin, as well as the unprecedented loss of territory and population, socio-economically, infra - structurally and ethnically organic spatial structural units and real regions were cut into pieces. For this reason, Hungary needed to reposition its cross-border relationship system in the decades to come.

Kulcsszavak: európai integráció, Schengen-folyamat, euro-regionális szervezetek, interregionális együttműködés, paradigmaváltás, EGTC/ETT

Kivonat

Az első világháborút követő radikális geopolitikai átrendeződés új államok és államhatárok sokaságát hozta létre Közép-Európában. A nagyhatalmi alkuk eredményeként kialakított új nemzetállami keretek hosszú időre az interregionális kapcsolatok kiszélesítésének legfőbb akadályává váltak Közép-Európában, mindenekelőtt Magyarországon. Az új helyzettel együtt járó ellenséges viszony és a bizalmatlanság légköre nem kedvezett a szomszédsági kapcsolatoknak sem. A Kárpát-medence térképét drasztikusan átrajzoló trianoni békeszerződés (1920) alapján meghúzott határok, a példátlan nagyságrendű terület- és népességvesztésen túl ugyanis gazdasági-társadalmi, infrastrukturális és etnikai értelemben addigra már szervesen összetartozó térszerkezeti egységeket, valóságos régiókat szabdalta szét. Magyarországnak az elkövetkező évtizedekben emiatt a határ menti kapcsolatrendszerét újra kellett pozícionálnia.

BEVEZETŐ

Az első világháborút követő radikális geopolitikai átrendeződés új államok és államhatárok sokaságát hozta létre a Kárpát-medence egészét is magában foglaló Közép-Európában. A nagyhatalmi alkuk eredményeként kialakított új nemzetállami keretek viszont hosszú időre a regionális fejlődés, az interregionális kapcsolatok kiszélesítésének gátjává, mi több legfőbb akadályává váltak Köztes-Európa államaiban, mindenekelőtt Magyarország határ menti kapcsolataiban. Túl ezen az új helyzettel együtt járó ellenséges viszony és a bizalmatlanság légköre nem kedvezett a szomszédsági kapcsolatoknak. A Kárpát-medence térképét drasztikusan átrajzoló trianoni békeszerződés (1920) alapján meghúzott, erősen

elválasztó jelleggel funkcionáló államhatárok, a példátlan nagyságrendű terület- és népességvesztés mellett ugyanis gazdasági-társadalmi, infrastrukturális és etnikai értelemben addigra már szervesen összetartozó térszerkezeti egységeket, régiókezdeményeket, sőt valóságos régiókat szabdaltak szét. Magyarországnak az elkövetkező évtizedekben emiatt a határ menti kapcsolatrendszerét újra kellett pozícionálnia. A határokon átívelő együttműködést máig hátráltató legsúlyosabb következménye a gazdasági-társadalmi viszonyrendszerek minden összetevőjét érintő korábbi, viszonylag egységes térszerkezet „széttöredezése”, következésképpen a külső (határ menti) perifériák kialakulása lett az államhatárok mindkét oldalán (Barányi B. 2007).

A perifériajelleg felszámolása, a Kárpát-medencét korábban megosztó politikai államhatárok elválasztó szerepének mérséklése, a hajdan volt gazdasági-térszerkezeti és települési vonzásokapcsolatok helyreállítása, a határrégiók kohéziójának erősítése, főként pedig a jó szomszédsági viszony, közelebbről a magyar-magyar és az interetnikus kapcsolatok javítása régtől fogva kölcsönösen fontos nemzetpolitikai érdek a szomszédos országok együttműködésében. A felsorolt elvárások megvalósítását szolgálhatja a jövőben az európai integrációs- és a Schengen-folyamat kibontakozása nyomán jelenleg zajló paradigmaváltás, azaz a határ menti szerep újraértelmezése és a jövőalternatívák felvázolása az érintkező határrégiók kapcsolatában.

Az európai közösség országaiban zajló, a határon átnyúló kapcsolatok tartalmában és minőségében egyre erőteljesebben megmutatkozó *paradigmaváltás*, más szóval az interregionális együttműködés új típusú intézményi struktúrái nemcsak a külső perifériák felszámolásához, az elmaradott határrégiók felzárkóztatásához és a kohéziós folyamatok elmélyítéséhez jelenthetnek hatékony hozzájárulást Kelet-Közép-Európa rendszerváltó országaiban, hanem a *határok nélküli együttműködés* erősítéséhez, távlatilag pedig a „határok nélküli Európa” gondolatának megvalósításához is. A tagországok és a csatlakozásra váró országok számára a határ mentiség új dimenziói elsősorban a kisebb léptékű és közvetlenebb bi- és trilaterális együttműködések, város–város, kistérség–kistérség, településszövetségi kapcsolatok, valamint a közelmúltban új jogintézményként 2006-ban létrejött *European Grouping of Territorial Cooperation* (EGTC) határközi szervezetek, kvázi „mini-eurorégiók” erősödését jelentik, mindenneelőtt a schengeni belső határok mentén. A területfejlesztési tevékenységek teljes körét érintő új típusú együttműködések, az *Európai Területi Együttműködési Csoportosulások* (EGTC), vagy újabb megnevezéssel *Európai Területi Társulások* (ETT) jogi kereteinek megjelenésével egy-

időben pedig fokozatosan erősödnek a tagállamok regionális és helyi szervezeti keretei közötti új típusú közös tevékenységek a határtérségekben. Magyarország és a belső schengeni határok mellett elhelyezkedő szomszédjai esetében, a határon átnyúló kapcsolatokban bekövetkezett nyilvánvaló paradigmaváltás miatt a határrégiók és a határon átnyúló együttműködések elősegíthetik a határtérségek közötti összekötő (híd-) szerep erősödését, a korábbi gazdasági és infrastrukturális térszerkezeti és egyéb integrációs kapcsolatok, hálózati rendszerek újjászerveződését, optimális esetben erősítve ezzel az egész Kárpát-medence társadalmi-gazdasági kohézióját.

A HATÁR MENTISÉG JELLEMZŐIRŐL

A határ mentiség, a határrégiók és a határon átnyúló együttműködések növekvő szerepét bizonyítja manapság a „bővülő Európában”, hogy jelenleg az EU területének közel felét a határrégiók vagy államhatárok által érintett térségek alkotják, a tagországok lakosságának pedig mintegy harmada él határrégiókban. Az integrálódó Európában az átlagosnál is gyakoribb az államhatárok találkozása, magas az ún. *határsűrűsödési metszéspontok* száma. Különösen igaz ez Magyarország esetében, amelyet találóan „határ menti ország” (Hajdú, 2000) jelzővel is szoktak illetni, miután – centrális fekvése miatt is – 2242 km hosszú államhatárai mentén hét országgal is szomszédos, a hét nagyrégió mindegyike, a 19 megye közül 14 és 174 kistérség egyharmada közvetlenül érintkezik valamelyik államhatárral, a települések tíz százaléka határ menti, illetve 43%-a határ közeli fekvésű, területének és népességének pedig több mint egyharmada a határrégiókban él (*1. ábra*).

Azon túl, hogy az integrálódó Európában határrégiók általában a tagországok közötti történeti, regionális, gazdasági, társadalmi, etnikai, kulturális és környezeti problémák és konfliktusok területei. Az Európai Unióban, mindenekelőtt a keleti bővítést követően meglehetősen általános sajátosság a *határ mentiség* és a *periférikus jelleg* egybeesése. Régtől fogva nyilvánvaló tény a nyugat- és a kelet-európai határrégiók közötti *centrum–periféria viszony kontinentális jelenléte*. Ez abban mutatkozik meg, hogy míg Nyugat-Európában a határrégiók perifériaszerepe kevésbé súlyos társadalmi-gazdasági gond, fejlettségi szintjük a kontinens keleti feléhez képest kedvezőbb, addig Kelet-Közép-Európában a hátrányos helyzet akkumulációja erős. Az átlagosnál súlyosabb következményekkel jár, többnyire perifériák – nem ritkán a még hátrányosabb helyzetű „perifériák perifériái” – találkoznak a perifériákkal, halmozottan hátrányos helyzetű térségekkel, mint például az öt ország (Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia, Ukrajna) határrégióinak metszéspontjában elhelyezkedő Kárpáti Régió esetében (Illés, 2002).

Szigorúan a regionális (területi) tudomány szemszögéből közelítve a határ mentiség kérdésköréhez Európában, különösképpen „köztes Európában” a *geopolitikai aspektusok* és a *periférikus jelleg* téma-specifikus értelmezése mai viszonyok közepette is a legfontosabb kérdések közé tartozik. Magyarország helyzetét tekintve aligha kétséges, hogy a határ mentiség régtől fogva megkülönböztetett jelentőséggel bír mindkét szempontból.

1. ábra Határ menti térségek Magyarországon, 2012



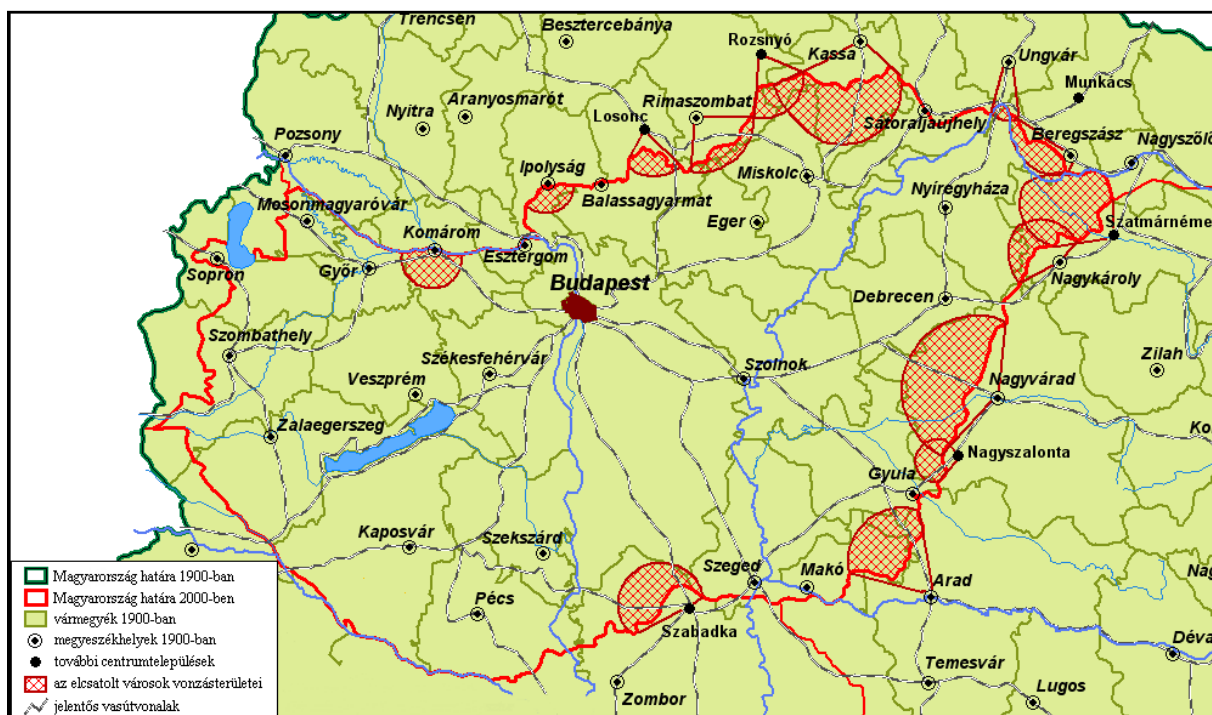
Forrás: A szerző saját szerkesztése, MTA RKK Debrecen.

A ma már hét szomszédos ország által körül vett Magyarország földrajzi, geopolitikai értelemben a Kárpát-medence, Kelet-Közép-Európa, sőt az egész kontinens centrumában elhelyezkedő ország esetében a határ mentiség szerepe gazdasági, társadalmi, kulturális és etnikai szempontból egyaránt nehezen relativizálható, különösen a történelmi előzmények ismeretében. Számára a kérdés kiemelt nemzetpolitikai jelentősége több mint nyilvánvaló. Az érintkező határtérségek közül, mintegy a „*határok nélküli Európa*” víziójaként az ún. *schengeni belső határokat*, a magyar–szlovák, a magyar–osztrák és a magyar–szlovén, míg a *külső határokat* a szigorúan ellenőrzött magyar–ukrán, a kevésbé korlátozó jellegű magyar–román, magyar–szerb s magyar–horvát államhatárok alkotják, igaz meglehetősen eltérő jelleggel. Közülük legkorábban várhatóan a magyar–román relációban szűnik meg a hagyományos szerepkörű államhatár, magyar–horvát, s még inkább magyar–szerb viszonylatban erre még éveket kell várni. Mindazonáltal az államhatárok leépülése,

legújabb leleményes szófordulattal a „határmentesülés” folyamata (Pásztor, 2013) aktuálissá teszi a határon átnyúló kapcsolatokban zajló új helyzet értelmezését.

Ami a *határ mentiség és a periférijelleg* egybeesését illeti, ez a szoros összefüggés minden bizonnyal Magyarország esetében mutatható ki a legnyilvánvalóbban. Széles körben ismert körülmény, hogy a trianoni döntés következtében az új, ún. *vasútszabta politikai államhatárok* (Palotás, év nélkül) drasztikusan szétszabdalták a korábbi regionális kapcsolatokat, természeti tájakat és gazdaságföldrajzi egységeket szelve keresztül. Szétesett a gazdasági-társadalmi, infrastrukturális és humán viszonyrendszerek minden összetevőjét meghatározó egységes térszerkezetet. Az Alföld-peremi vásárvárosok és az azokat összekötő transzverzális közút- és vasútvonalak, valamint az egykori vonzásközpontok fejlett ellátó és szolgáltató központokkal történt elvesztése következtében a trianoni Magyarország – különösen keleti, északi és délkeleti – államhatárai mentén jelentős városhiányos területek keletkeztek (2. ábra), ún. *kettős perifériák* alakultak ki.

2. ábra A trianoni békeszerződés (1920) következtében vonzásközpontjukat veszített területek Magyarországon



Forrás: Baranyi, 2007, 59.

Az új helyzetben a Kárpát-medencén belüli politikai államhatárok között az egyes államok térszerkezete csak szerves folyamatokat fékező politikai korlátok között fejlődhetett, a belső kapcsolatrendszer intenzitása és textúrája sokkal nagyobb, erősebb, illetve sűrűbb lett, mint a határ menti térségeké, nem is szólva a határon átívelő regionális együttműködés

fejlődésének a korlátairól. Eközben szinte törvényszerű és intenzív folyamattá vált a határ menti sávban zajló *sokirányú perifériaképződés*. Ez a körülmény mind a mai napig szinte jóvátehetetlenül megterhelte a határon átívelő együttműködések ügyét, a kapcsolatok fejlesztését (Ruttkay, 1995; Tóth, 1996; Golobics, 1996).

A határ mentiség problematikája ma már Magyarországon legjellemzőbb módon az országot övező határszakaszok túlnyomó többségében a periféria helyzettel, azaz a halmozottan hátrányos helyzettel illusztrálható, amely nyomán többnyire *kettős értelemben is perifériákká váltak*. Ez egyfelől azt jelentette, hogy a korábbi országon belüli, úgymond „mélységi” elhelyezkedésből egy – elválasztó szerepet betöltő – új politikai államhatár „szélére”, valaminek a „végére” szorultak, másfelől pedig elveszítették egykori, a határ túloldalára szakadt centrumukat, ami újfent a periféria helyzet akkumulációját idézte elő. Ezek a határ menti területek Trianon után kevésbé voltak képesek integrálódni az ország gazdasági életébe, nehezen tudtak – és tudnak – bekapcsolódni a területi munkamegosztásba, ma is alig van kapcsolatuk a szomszédos határrégiókkal, a határon túl fekvő jelentősebb városokkal, hiszen a határrégiók között nagy fejlettségbeli különbségek alakulhatnak ki (Hardi, 2000).

Jóllehet a határ mentiség önmagában nem jelent szükségszerűen hátrányt, sőt bizonyos esetekben előnyös is lehet, nem hagyható figyelmen kívül az árnyaltabb összefüggés sem, amely szerint valamely terület határ menti fekvése ugyan nem jelent eleve periféria-jelleget, ám a két minősítés közötti egybeesés rendszerint több mint véletlen. Aligha kétséges azonban, hogy a *Magyarországot övező határrégiók többségében a határ mentiség Trianon óta* – részben a perifériaképződés sajátosságai miatt – *általában az elmaradottság szinonimája ma is*.

Magyarország legkiterjedtebb válságövezeteinek tekinthető többek között az északkelet-magyarországi hármashatárszél, vagy éppen a délnyugat-magyarországi határrégió. Éppen ezeknek a határ menti perifériák felszámolása terület-, vidék- és településfejlesztési szempontból történő felzárkóztatására, az *átjárható államhatárok* megteremtésére kínálnak jó esélyt a határon átívelő kapcsolatok megújulását szolgáló törekvések az EU tagországok, illetve a csatlakozásra váró országok kapcsolatában (Enyedi, 1996).

KIHÍVÁSOK ÉS VÁLASZOK – PARADIGMAVÁLTÁS A HATÁR MENTISÉGBEN

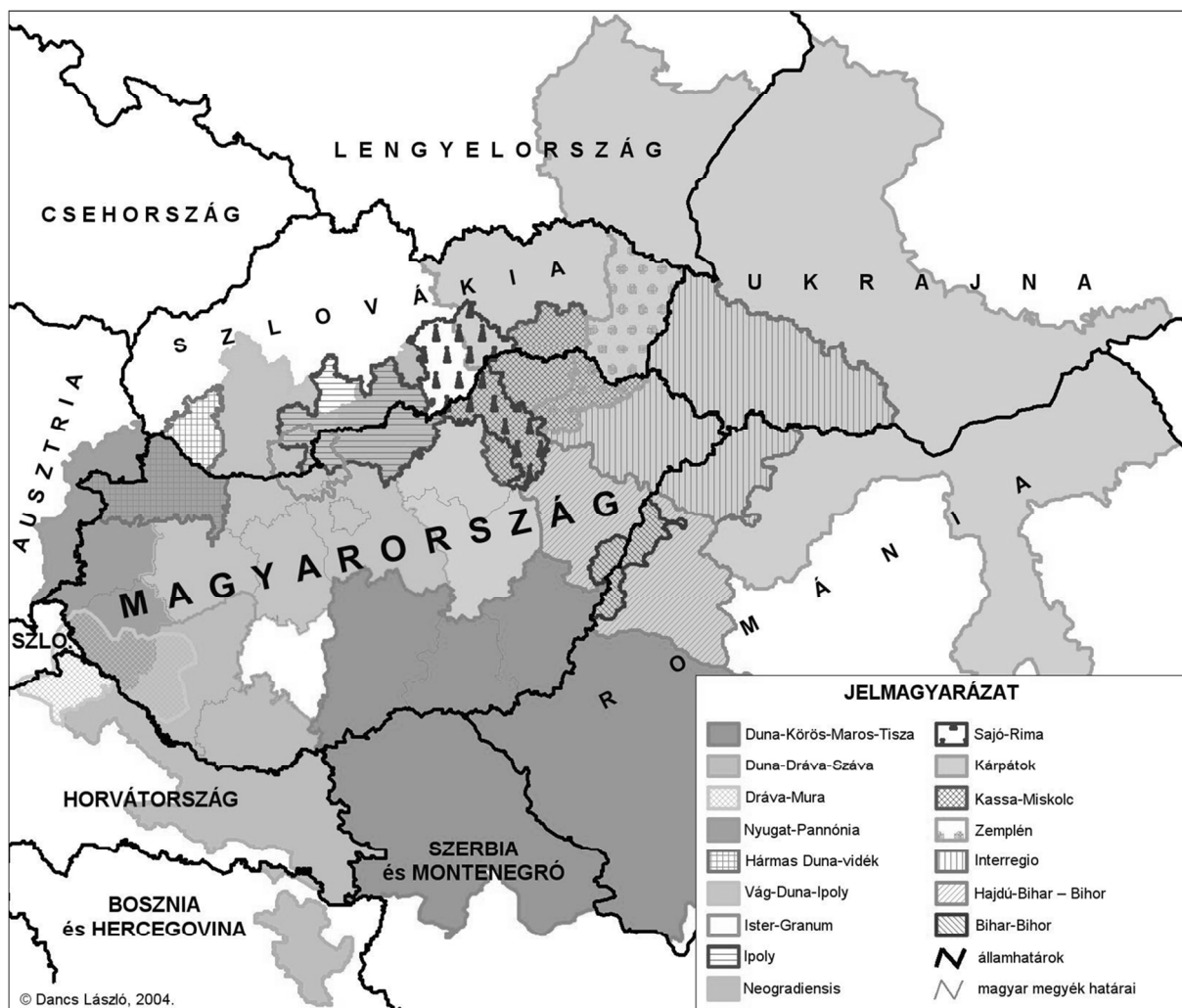
Az európai integráció és regionalizáció új kihívásaira az integrálódó Európa a nemzetközi együttműködés különböző formáival keresett válaszokat. Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján Kelet-Közép-Európában lezajlott *politikai rendszerváltás nyomán*, később az *EU keleti bővítését (2004, 2007, 2013)* követően, valamint a határőrizeti rendszer leépítését célzó *Schengen-folyamat* hatására a Kárpát-medencében is új lehetőségek teremtdtek, amelyek az államhatárok merev elválasztó szerepének korlátozását, végső soron felszámolását, a határon átnyúló kapcsolatok kiszélesítését és a külső perifériák felzárkóztatását ígérték ebben a történelmi-politikai, gazdasági-társadalmi és etnikai problémákkal terhelt térségben. A határ mentiség jellegét érintő új kihívásokra adott megfelelő válaszok megtalálása, mindenekelőtt a „*határokat átívelő régiók*” gazdasági-társadalmi helyzetének erősítése miatt is, Magyarország alapvető nemzeti érdeke az 1920. évi trianoni békeszerződés nyomán szétterjedezett *gazdasági-társzerkezeti és települési vonzások kapcsolatok* újraszervezése, a Kárpát-medencét megosztó politikai államhatárok elválasztó jellegének mérséklése, a megfelelő módon *átjárható államhatárok* megteremtése, a határon átívelő kapcsolatok fejlesztése. A folyamat kiteljesedése természetesen nem nélkülözheti a szomszédos országok együttműködését sem. Mindez pedig kedvező hatást gyakorolhat a *szomszédsági*, s nem utolsó sorban a *magyar–magyar és az interetnikus kapcsolatok alakulására*. A határon átnyúló együttműködésben is olyan körülmény megteremtésére kell törekedni, amely a lehetőségek szerinti minimumra csökkenti az anyaország határain kívül élő magyarságra nehezedő negatív hatásokat. A kapcsolatok jövője szempontjából ez az igazi kihívás Magyarország és szomszédjai határ menti együttműködésében.

A külső (határ menti) periféria helyzet kölcsönös felszámolásában és a kohéziós folyamatok erősítésében várhatóan megkülönböztetett szerephez jut az a gyökeres változás, ha tetszik *paradigmaváltás*, amely az európai integráció és a Schengen-folyamat eredményeként – Magyarország esetében a *Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2007. december 21-én történt teljes körű bevezetésével* a határon átnyúló kapcsolatok jellegét, tartalmát és formáit illetően máris elkezdődött. A határ mentiség új dimenziói elsősorban a kisebb, konkrét bi- és trilaterális intézményesült interregionális együttműködések előtérbe kerülését jelentik, mindenekelőtt a schengeni belső határok mentén. Az *új típusú határközi intézményi struktúrák* kiépülése, interregionális szerepük és funkciójuk erősödése végső soron a *határ menti kapcsolatokban Európa-szerte zajló paradigmaváltás lényegét érintik*.

A határon átnyúló együttműködés új intézményi kereteinek az átalakulása szempontjából döntő jelentőségű változás fejeződik ki többek között abban, hogy a korábbi *nagy ívű határközi szervezeti rendszerek* helyett vagy keretei között (pl. *Kárpátok Eurorégió, Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió*) a határon átnyúló régiók kapcsolatrendszerében újabban felértékelődtek és formálódnak az együttműködés *kisebb léptékű, közvetlenebb, konkrétabb és hatékonyabb kapcsolatokat biztosító új típusú, ún. mini-eurorégiós intézményi formák*. Ilyenek például az Európai Területi Együttműködési Csoportosulások (EGTC-k), amelyek feltételrendszere potenciálisan már a magyar–szerb határrégióban is körvonalazódik. Kivételes jelentősége ennek az intézményesülési folyamatnak elsősorban abban rejlik, hogy az *EGTC-k* olyan új típusú *jogi személyiséggel rendelkező intézményi formák*, amelyek az érintett határrégióban együttműködő települések, különböző szintű önkormányzatok, kistérségek, állami intézmények, mikrorégiók, gazdasági szervezetek közvetlen és önkéntes államközi szerződések nélkül is teljes jogképességgel rendelkeznek, *kvázi határon átnyúló megyék, hatósági jogkörök nélkül*. Nyilvánvaló tehát, hogy egy ilyen meglévő vagy éppen szerveződő (potenciális) szervezeti keretek között valós sikerrel kecsegtethet a „határok nélküli” kapcsolatok ügye.

A *határ mentiségben* és a határon átnyúló kapcsolatokban az európai integrációs és globalizációs folyamatok kiteljesedésével *kettős tendencia* figyelhető meg. Az *egyik tendencia* abban mutatkozik meg, hogy az eddig különféle eurorégiós és interregionális szervezetek – lassan csökkenő szerepkörrel – a jövőben is a határ menti együttműködések, illetve a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésének eredményes formái maradhatnak. A korábban intézményesült eurorégió típusú határközi együttműködések – azon túl, hogy elősegíthetik az uniós források megszerzését és hatékonyabb felhasználását –, jelentős mértékben hozzájárulhatnak Magyarország politikai és gazdasági pozícióinak átrendezéséhez is a Kárpát-medencében (3. ábra).

3. ábra Eurorégiók és határon átnyúló interregionális együttműködések Magyarország részvételével



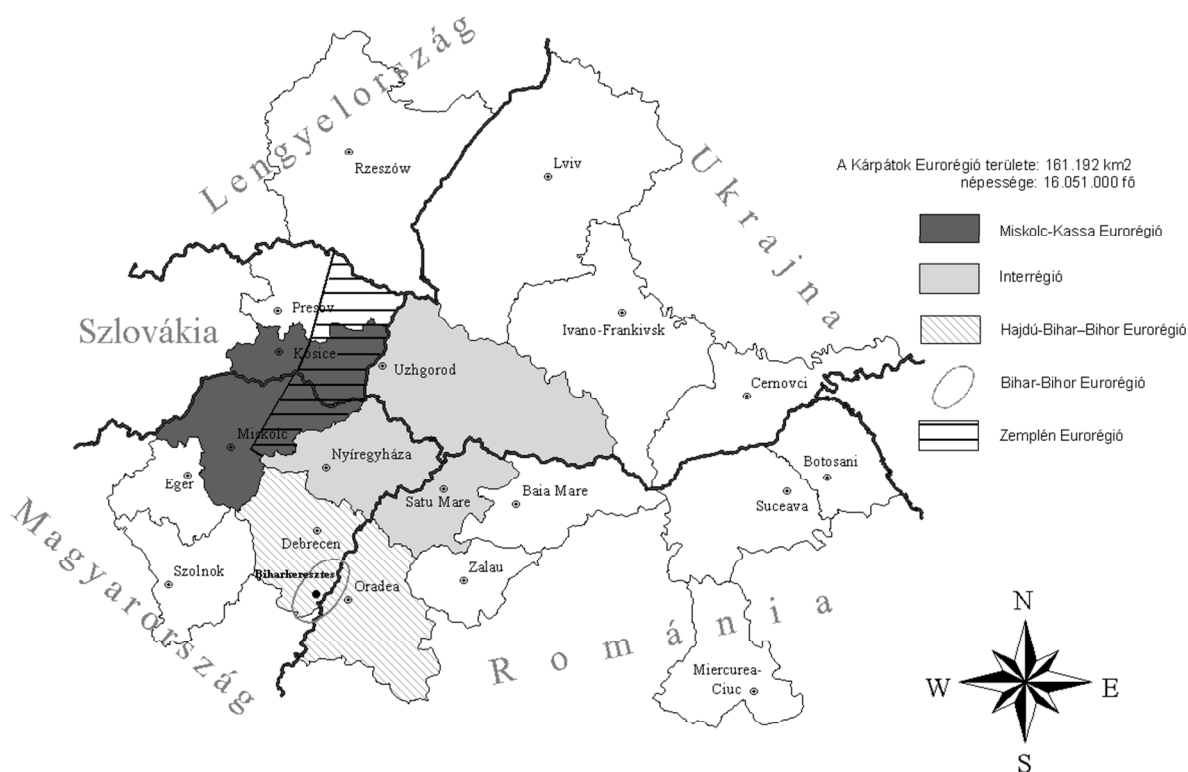
Forrás: Dancs, szerk. 2004. MTA RKK ATI Debreceni Osztály.

Az előbbivel egyidejűleg kibontakozó *másik tendencia*, hogy a *nagyívű, óriási területű, öt országra kiterjedő multinacionális határközi szervezeti rendszerek* (eurorégiók) keretében, a *nagyrégiós szerveződések* (például a Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség) mellett és/vagy a helyett felértékelődnek a *kisebb léptékű intézményesült együttműködési formák szerepe*. Ilyenek lehetnek többek között kistérségi, városközi, településszövetségi stb. kapcsolatokon alapuló *kisrégiós* (pl. Hajdú-Bihar–Bihar Eurorégió, Bihar–Bihar Eurorégió, Interregio), az ún. *minieurorégiós interregionális együttműködések*, illetőleg a határ menti nagy- és középvárosok „*kapuvárosi*” (*gateway*) és *tranzitfunkcióinak*, illetve egyéb jogi alapokon – vagy a nélkül – működő település- és intézményközi kapcsolatok szerepe.

A jövőt tekintve tehát a hatékonyabb határokon átnyúló kapcsolatépítés érdekében a gyakorta formális tevékenységet folytató, óriási kiterjedésű, ma már erősen formális

jellegű, ún. *bizottsági típusú együttműködések*, a *Kárpátok Eurorégió* (1993), a *Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió* (1997), illetőleg a *West/Nyugat Pannónia Eurorégió* (1998) helyébe lépő kisebb határközi struktúrák, az ún. *projektjellegű megyei vagy kistérségi együttműködések* szerepének erősödésére lehet számítani. Ehhez kedvező alapot teremt a Schengen-folyamat, amelynek pozitív következményeként, főként a belső határok mentén radikálisan csökken az államhatárok elválasztó szerepe, és jelentősen javul az interregionális együttműködések feltételrendszere (4. ábra).

4. ábra A Kárpátok Eurorégió működési területén létrejött kistérségi interregionális szerveződések



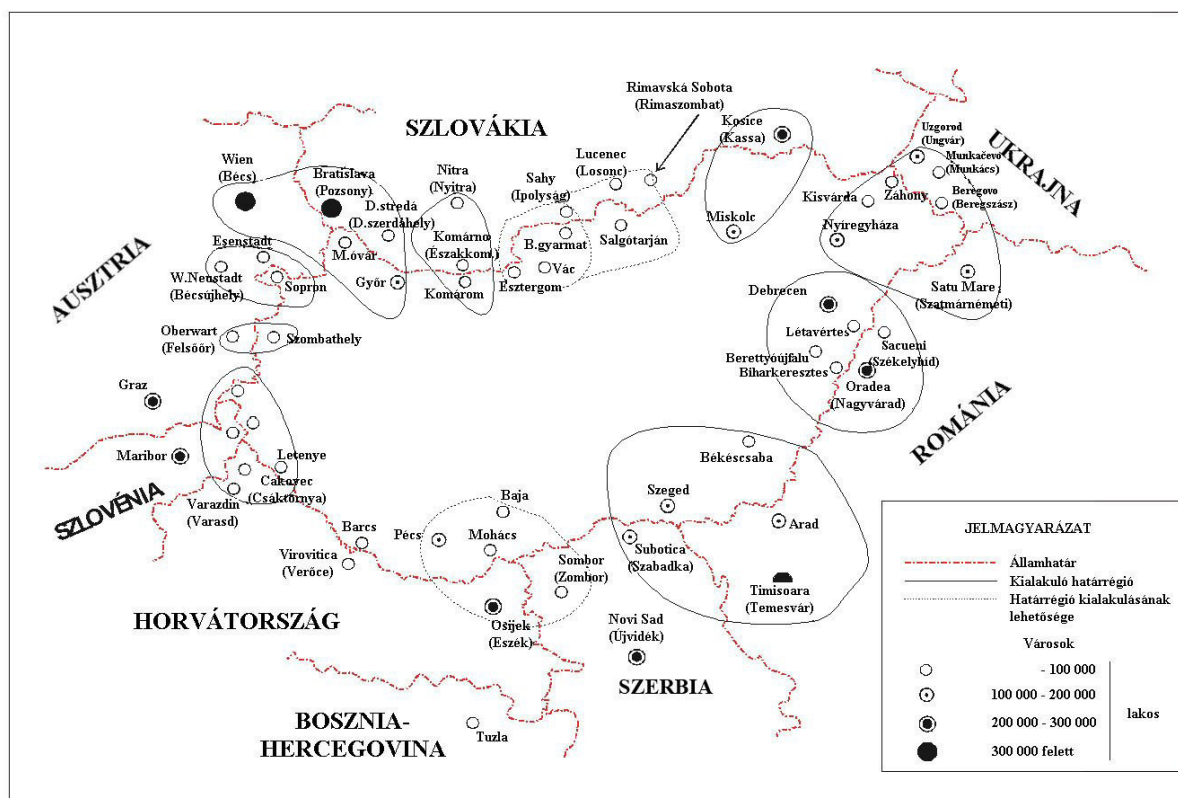
Forrás: Saját szerkesztés. MTA RKK Debreceni Osztály.

A Magyarországon megvalósult határon átnyúló interregionális együttműködésekben, illetve a potenciális eurorégiók szerveződésében már jelenleg is egyre erőteljesebben érvényesülnek a nagyvárosi, kistérségi vagy éppen megyei érdekek, mint a kevésbé vagy egyáltalán nem létező magasabb szintű regionális akaratok. A nagy eurorégiók keretei között már korábban kialakult – vagy részben kialakulóban lévő – különféle kisebb határközi struktúrák, euroregionális együttműködések és a hozzájuk kapcsolódó vállalkozói övezetek, ipari parkok stb. működési területén újabban a határon átnyúló kapcsolatok fejlődése megélénkült, sőt nem egy esetben új irányt vett. Az intézményi keretek között zajló

kulturális, oktatási kapcsolatok egyaránt bővültek, és jelentős elmozdulás történt a gazdasági kooperációk terén is.

Az *interregionális együttműködés egyéb lehetséges szintjeit* tekintve a magyar területi tudományok képviselői közül sokan már a kilencvenes évek derekán megkülönböztetett hangsúlyt helyeztek a *határ menti nagyvárosoknak*, regionális centrumoknak és paracentrumoknak a nemzetközi, illetőleg regionális–interregionális együttműködésben játszott szerepére, valamint a potenciális eurorégiók létrejöttében várható közreműködésére (Golobics, 1996). Az osztrák–magyar határ menti együttműködés, valamint a Nyugat-Dunántúl egészére vonatkozó vizsgálatok alapján a potenciális eurorégiók összekapcsolásának lehetséges szintjeit illetően pedig olyan fontos és újszerű megállapítások születtek, amelyek érvényessége feltétlenül kiterjeszthető az ország keleti államhatárai mentén formálódó együttműködésekre is (Rechnitzer, 1999). Az újabb tudományos elemzések és tapasztalatok is egyaránt amellet szólnak, hogy az országhatárok mentén „*mini eurorégiók*” hálózatának a létrejöttét célszerű ösztönözni, amelyek elsődlegesen *település-település, város-város, kistérség-kistérség, kistérség-járás* szintjén segítik elő az együttműködések (5. ábra).

5. ábra Formálódó határregiók és új interregionális együttműködések



Forrás: Hardi T. – Dancs L. szerk. MTA RKK Győr–Debrecen.

Az új típusú, kisebb kiterjedésű, egyszersmind operatívabb és hatékonyabb együttműködések tartós alapját, szilárd pillérét teremthetik meg az interregionális kapcsolatok megújításának. Nyilvánvaló ugyanis, hogy bármilyen meglévő vagy éppen szerveződő (potenciális) eurorégió esetében a valós regionális fejlesztő hatások indukálására és konkrét képviselőire leginkább a határ menti települési és térségi önkormányzatok, középszintű intézmények és szervezetek alkalmasak (Hardi, 2004).

A közelmúltban új, sokat ígérő intézményesülési folyamat vette kezdetét Magyarországon is. A határon átnyúló kapcsolatokban lejátszódó paradigmaváltás kifejeződéseként, a területfejlesztési tevékenységek teljes körére kiterjedő együttműködések létrehozása és fenntartása céljából a határon átvívelő településközi kapcsolatok erősítését tűzte ki célul az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK. számú rendelete (2006. július 5.). Ennek eredményeként született új jogintézmény, az *Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)*, később az *Európai Területi Társulás (ETT)* létrehozásával, jogi kereteinek kiépítésével határregiók kapcsolatrendszerében a tagállamok regionális és helyi önkormányzatainak jogi személyiséggel rendelkező együttműködéseinek a megerősödése várható (Majoros, 2009; Soós, – Fejes, 2009).

A folyamat rövid leírását adva, fontos előrelépés volt, amikor a Magyar Országgyűlés által 2007. június 25-én elfogadott, az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló XCIX. Törvény lehetővé tette az Ister-Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás létrehozását 2008. május 6-án. Az Európai Unióban másodikként, 47 magyarországi és 39 szlovákiai önkormányzat részvételével, a területfejlesztés teljes körére kiterjedő együttműködés szándékával létrehozott EGTC adminisztratív feladatait továbbra is a már korábban (2003) létrejött Ister-Granum Eurorégió ügynöksége látja el. Maga az eurorégió elnevezés megmaradt ugyan, de csak földrajzi értelemben. A térségfejlesztési intézmények viszont az új EGTC keretein belül működnek tovább. A Fővárosi Bíróság 2008. november 12-én jogerőssé vált, EGTC-t bejegyző határozatával az új szervezet jogilag is megkezdhetette működését (Soós, Fejes, 2009).

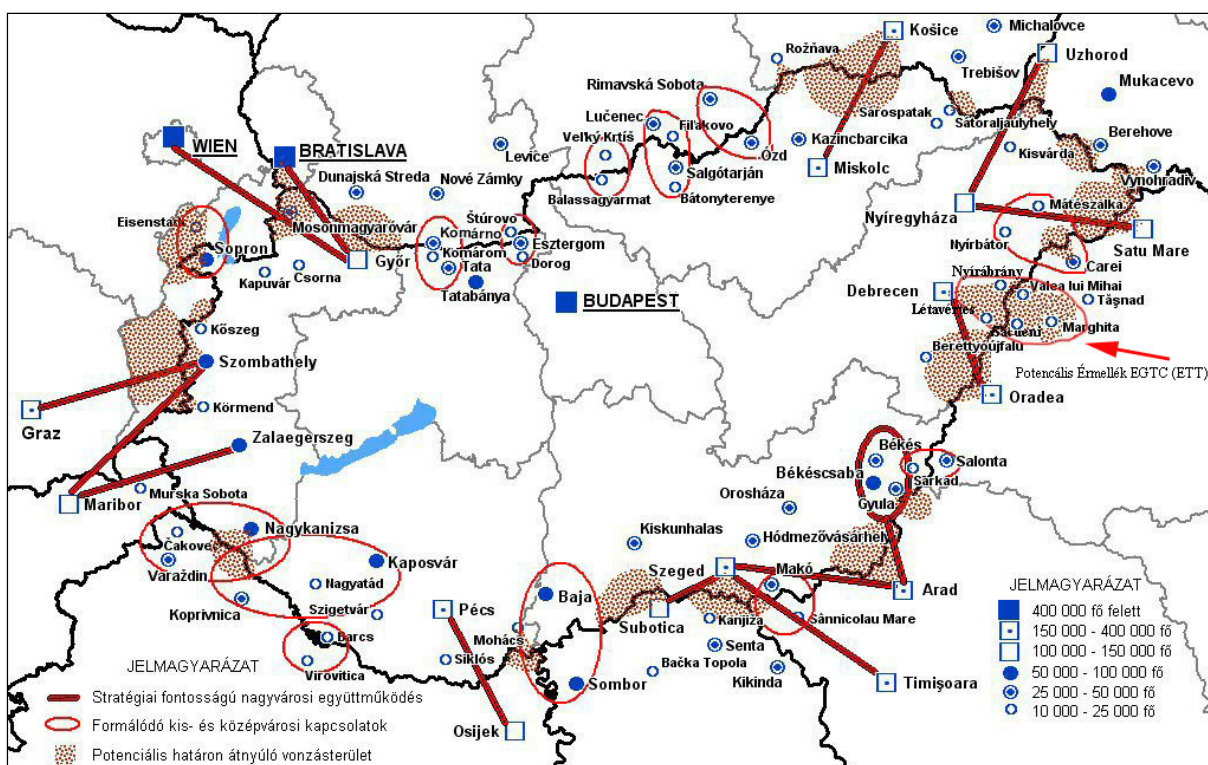
A kezdeteket követően szomszédos települések, illetve önkormányzatok, határ menti kistérségek és gazdasági szervezetek között terület- és településfejlesztési céllal és az összehangolt fejlesztések és az európai uniós és hazai pénzügyi források közös felhasználásának, illetőleg a partnerségi kapcsolatok erősödésének a szándékával számos EGTC/ETT jött létre Magyarország határregióiban (*Abauj–Abaujban EGTC; Bodrogközi EGTC Ung–Tisza–Túr–Sajó EGTC Karst–Bodva EGTC; Érmellék térségében az Európa-kapu ETT*, illetve formálódik *Szeged és Szabadka ETT*-típusú intézményesülő együttműködése). A

Magyarország államhatárait átívelő régiókban létrejött, illetve formálódó új típusú területi együttműködési csoportosulások száma immár elérte a tizenötöt.

A jelenlegi magyarországi trendek alapján megállapítható, hogy a lokális típusú együttműködések választják elsősorban az új jogintézményként tevékenykedő együttműködési formát. Az első tapasztalatok alapján máris jól érzékelhető, hogy a ma létező jogi eszközök közül az EGTC és/vagy az ETT (Európai Területi Társulások) csoportosulások azok, amelyek mérettől és a résztvevők számától függetlenül a legeredményesebben tudják képviselni a közös és a lokális célokat. Ez is azt támasztja alá, hogy a határon átnyúló regionális együttműködésben az euroregionális jellegű szerveződések mellett – akár annak keretei között – meghatározó szerephez jutnak a határrégiók egyes kistérségei, település együttesei és szövetségei, de leginkább a határ menti nagyvárosok, az ún. centrumvárosok. Ezért annyira fontos, hogy a nagy ívű szervezeti rendszerek (eurorégiók) létrehozása helyett a *kistérség–település, város–város érintkezések* vagy *városszövetségek* jöjjenek létre. Ebben a dimenzióban a kihívásoknak főként a regionális centrumvárosok és egyes paracentrumok felelnek meg, igaz ma még eltérő színvonalon (*Győr, Komárom, Balassagyarmat, Salgótarján, Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen, Békéscsaba, Szeged, Pécs, Dunaszerdahely, Pozsony, Nyitra, Komárom, Ipolyság, Losonc, Kassa, Ungvár, Szatmárnémeti, Nagyvárad, Arad, Temesvár, Szabadka, Zombor, Eszék* stb.).

Az északkelet-magyarországi határszakaszon – de a keleti és részben a déli határrégiókban is – hasonló nagyságú, szerepkörű, korábban egymást jól kiegészítő *városgyűrűk* találhatók a határ két oldalán, ezek hálózatba szervezése – elsőként az infrastrukturális rendszerek megújításával – lehetséges, ami önmagában is nagy lendületet biztosítana a határ menti együttműködések ügyének. A határon átnyúló kapcsolatok építésében érthető módon egyre erőteljesebb szerep hárul a gazdasági-társadalmi szempontból stratégiai helyzetben lévő *nagyvárosok együttműködésére*. Térszerkezeti pozícióik révén a növekedési tengelyek mentén elhelyezkedő városok ugyanis az európai integráció révén megnyíló új lehetőségek közepette mindenképpen előnyösebb helyzetbe kerültek az elmúlt időszakban a kapcsolataikat régóta építő, azonban szűkösebb anyagi erőforrással rendelkező településeknél (6. ábra).

6. ábra Potenciális város–város és város–falu együttműködések Magyarország határtérségeiben



Forrás: Koncz G. (2008) alapján részben átszerkesztve.

A városi együttműködések intenzitása alapján *hat típus* különíthető el. Az *első típusba* tartoznak azok a Duna két partján elhelyezkedő várospárok (Komárom–Révkomárom, Esztergom–Párkány), valamint a vonzáskörzetükbe tartozó települések között alakultak ki a legintenzívebb és legszorosabb kapcsolatok. A *második típusba* tartozó együttműködések esetében nem ennyire meghatározó az egymásrataltság, azonban szintén egy közösen kialakított stratégia mentén dolgoznak együtt, meghatározó a szerepük az euroregionális együttműködésekben (pl. Debrecen–Nagyvárad, Miskolc–Kassa, Szeged–Arad–Temesvár–Szabadka stb.). A *harmadik csoportba* azok a kis- és középvárosok tartoznak, ahol az együttműködések „hagyományosnak tekinthető formái” mellett jelentősebb gazdasági kapcsolatok is kialakultak (pl. Mátészalka–Nagykároly, Makó–Nagyszentmiklós, Záhony–Csap). A *negyedik típust* hivatalos, hosszútávra visszanyúló, elsősorban a közös történelmi gyökerekre, kulturális értékekre épülő együttműködések jellemzik (pl. Fehérgyarmat–Nagyszőlős, Beregszász–Vásárosnamény). Az *ötödik csoportba* azok az együttműködések sorolhatók, amelyek egy-egy konkrét cél, fejlesztés megvalósítása érdekében jöttek létre (pl. Létavértes–Székelyhid határátkelő megépítése érdekében). Az együttműködések *hatodik típusát* azok a testvértelepülések alkotják, amelyek a kapcsolatok elmélyítésének kezdeti

stádiumában vannak, illetve megrekedtek az évente visszatérő protokolláris találkozók szintjén (Koncz, 2008).

Funkcionális várostérsegen belüli határon átnyúló együttműködésekre elsősorban Magyarország nyugati határai mentén találhatók pozitív példák, ahol a trianoni határmegvonást követően a centrumtelepülések az ország területén maradtak, míg a vonzáskörzetük jelentős része az országhatáron kívülre került. A határon átnyúló munkaerővonzás tipikus példáját adja Magyarországon Győr és Esztergom, amelyek gyáraiba több száz szlovákiai vendégmunkás érkezik. Győr önkormányzata a kapcsolat normalizálása érdekében csallóközi településekkel (gyakorlatilag kistérségként) írt alá együttműködési megállapodást. Egy intenzívebb kapcsolatrendszer kialakulásának Sopron, Kőszeg, Szombathely vagy akár Kőrmend esetében is megvannak a térszerkezeti alapjai. A keleti határok mentén fordított relációban lelhetők fel a kapcsolatok intenzívebbé válásának történelmi gyökerei, mivel a határhoz közel fekvő nagyvárosok szinte kivétel nélkül nem Magyarország területén találhatók. A legjelentősebb szerepkör növekedéssel potenciálisan Nagyvárad, Kassa és Szatmárnémeti esetében lehet számolni. Az egykor az említett nagyvárosokhoz tartozó vonzásterületek nagysága több száz négyzetkilométer kiterjedésű, azonban zömében ritkán lakottak, aprófalvas településszerkezet jellemzi őket.

Az utóbbi évtizedek integrációs folyamatai eredményeként a határokon átnyúló kapcsolatok jellegében bekövetkezett paradigmaváltás különösen kézzelfogható formában mutatkozik meg ma már a *Budapest–Pozsony–Bécs* nagyvárosi, kvázi határon átnyúló, fővárosi-metropolisz térség, azon belül is mindenekelőtt a szűkebb *Bécs–Pozsony–Győr–Szombathely–Nagyszombat–Krems–Sankt Pölten* övezte, és számos más kisebb centrumot is magában foglaló magyar–osztrák–szlovák határtérségben (Hardi – Hajdú – Mezei, 2009).

7. ábra Centrope region elhelyezkedése



Forrás: www.centrope.com

A városközi és városok közötti kapcsolaton alapuló, nemcsak intézményesült, hanem *projekt-szintű együttműködések* számos helyen kimutathatók Magyarország más határrégióiban is, többnyire inkább ott, ahol a funkcionális együttműködésnek erős hagyományai, szilárd történelmi alapjai és feltételrendszere alakult ki, s kapcsolatok működtetéséhez rendelkezésre állnak a megfelelő szintű és az innovációkban érdekelt partnerek. A funkcionális alapokon formálódó és a kölcsönös előnyöket előtérbe helyező konkrét és hatékony együttműködésre való készség mutatkozik meg újabban a határon átnyúló nagyvárosi kooperációk működtetése céljából például a *magyar–osztrák–szlovák közvetlen határtérségben*. Az *osztrák–szlovák–cseh, s részben a magyar határrégiókban*, elsősorban Bécs hagyományosan kiemelkedő gazdasági, társadalmi és innovációs, az ugyancsak igen erős Pozsony és a térségre is kisugárzó hatással bíró Brno, de súlyánál és regionális szerepkörénél fogva joggal ide sorolható Győr bázisán, valamint a közeli nagy- és középvárosok kapcsolatára is építve nagyon szilárd projektszintű határközi együttműködés formálódik *Centrope region* néven (7. ábra).

ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt évtizedben gyökeres változás, ha tetszik *paradigmaváltás vette kezdetét a határon átnyúló kapcsolatok jellegét, tartalmát és formáit illetően*. A határ mentiség új dimenziói elsősorban a kisebb, konkrét bi- és trilaterális intézményesült interregionális

együttműködések előtérbe kerülését jelentik, mindenekelőtt a schengeni belső határok mentén. A kiterjedt határközi szervezeti rendszerek (eurorégiók) keretében és/vagy mellett, esetleg helyett *felértékelődik a kisebb léptékű határ menti együttműködések*, kistérség–kistérség, kistérség–város, város–város kapcsolatok, város- és településszövetségek – kvázi „*mini-eurorégiók*” –, valamint a nagy- és középvárosok „*kapuvárosi*” (*gateway*) *tranzit-funkcióinak és az egyéb településközi kapcsolatoknak a szerepe.*

A különböző megújult határközi együttműködések és intézményi struktúrák, interregionális szervezetek, főként az újabb kisrégiós szerveződések, köztük az *európai területi együttműködési csoportosulások (EGTC)*, minden problémájuk ellenére a határon átívelő kapcsolatok olyan új típusú intézményesült keretei, *amelyek eredményesen szolgálhatják az uniós források megszerzését, hatékonyabb felhasználását.* Túl ezen, mindenekelőtt a közvetlen kapcsolatok, a *helyi erőforrások és a határrégiók szinergiáinak kiaknázásában rejlő lehetőségeket*, amelyek mérsékelhetik a schengeni övezet ma még nem teljes jogú tagjait érintő, illetve a schengeni külső határok kedvezőtlen hatásait. A határon átnyúló kapcsolatok jellegében tapasztalható *paradigmaváltás*, Magyarország esetében a „*határon átívelő régiókban*” zajló együttműködések révén a határ menti perifériák felzárkóztatásán mellett, hatékonyan szolgálhatják a határrégiók közötti *összekötő (híd-) szerep* megszilárdulását, hajdanvolt *integrációs kapcsolatok*, valamint a Trianonban *széttöredezett térszerkezeti egységek „újjaszerveződését” is.* Mindez pedig optimális esetben talán nem is annyira távoli jövőben hozzájárulhat egy új Kárpát-medencei transznacionális nagy gazdasági térség létrejöttéhez, de legalább is *erősítheti a Kárpát-medence gazdasági-társadalmi kohézióját.*

Az utóbbi irányba mutató biztató jel, hogy az interregionális kapcsolatokban a nagyrégiós együttműködések helyett már ma is erősebben érvényesülnek kisebb léptékű nagyvárosi, kistérségi vagy éppen megyei érdekek, mint a kevésbé vagy egyáltalán nem létező magasabb szintű regionális akaratok. Az érdekérvényesítés konkrét és hatékony képviselőjére a *külső (határ menti) perifériákon* is elsősorban a határ menti térségi és települési önkormányzatok, középszintű intézmények és szervezetek az alkalmasak. A Schengen-folyamat pozitív következményeként végső soron a jövőben radikálisan *csökkenhet az államhatárok elválasztó,* miközben jelentősen megerősödhet azok *összekötő jellege,* beleértve az érintkező határrégiók valamennyi gazdasági-társadalmi és kulturális dimenzióját. Mindez feltételezi Magyarország határrégióiban hálózat-szerűen működtetett intézményi együttműködésre épülő kapcsolatok fejlesztését, más szóval az *államhatárok meghalódását, a határon átívelő integrációk szorosabbra fűzését,* ami végső soron hozzájárulhat a „*határok nélküli Európa*” gondolatának *kiteljesítéséhez Magyarország szomszédjai viszonylatában.*

Végül, de nem utolsó sorban minden eredményes interregionális együttműködés egyik fölöttébb fontos előfeltétele jelenleg, hogy a határ régiók fejlesztésében érintett politikai, gazdasági, társadalmi, tudományos, civil és egyéb szervek–szervezetek közreműködésével készüljenek tartalmas és megvalósítható, a területpolitikát hatékonyan szolgáló és a határon átnyúló kapcsolatok paradigmaváltását szem előtt tartó közös fejlesztési dokumentumok a szomszédos határ régiókra vonatkozóan. Mindennél fontosabb azonban az elképzelések megvalósítását szolgáló kölcsönös szándék és akart a határtérségekben együttműködő partnerek között.

SUMMARY

The radical geopolitical restructuring after the First World War resulted in new states and state borders in Central Europe. As a result of the bargaining of great powers, the newly developed national states became the main barrier to the extension of interregional relations in Central Europe and mainly in Hungary. The hostile relations and mistrust coming from the new situation was not favourable for the relationship of Hungary with its neighbours. In addition to the new borders set by the Treaty of Trianon (1920) which drastically re-shaped the map of the Carpathian basin, as well as the unprecedented loss of territory and population, socio-economically, infra - structurally and ethnically organic spatial structural units and real regions were cut into pieces. For this reason, Hungary needed to reposition its cross-border relationship system in the decades to come. However, the most severe consequence which is a barrier to cross-border cooperation to this day is the “fragmentation” of the previously relatively uniform spatial structure, and development of external (cross-border) peripheries on both sides of the state borders. The elimination of the periphery character, the reduction of the separator role of borders, the re-establishment of the old economic-spatial structural and settlement relations, the strengthening of the cohesion of border regions, especially Hungary’s relations with its good neighbours, more specifically the improvement of Hungarian-Hungarian and interethnic relations have been important national political interests in the cooperation of the neighbouring countries. The realisation of the listed endeavours could be served by the currently ongoing paradigm shift which occurs as a result of the unfolding European integration and Schengen process, more specifically, the re-interpretation of cross-border roles and the drafting of future alternatives in the relation of the connecting border regions. In the new situation resulting as a positive consequence of the Schengen process, the study focuses on the possible content and form of the rebuilding of interregional relations in the internal border of the Schengen area since it is less restricted by country borders.

IRODALOM

- Baranyi, B. (2007). *A határmentiség dimenziói*. 2. jav., bőv. kiad. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 318 p.
- Baranyi, B. (2009). Paradigmaváltás a határon átnyúló kapcsolatokban. – *Tér és Társadalom*. 2. 25–43. p.
- Enyedi, Gy. (1996). *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület. (Ember, település, régió).. 138 p.
- Golobics, P. (1996). A határ menti térségek városainak szerepe az interregionális együttműködésben Magyarországon. In: Pál Á. – Szónokyné Ancsin G. (szerk.): *Határon innen – határon túl*. Szeged, JATE Gazdasági Földrajzi Tanszék, JGYFT Földrajzi Tanszék. 224–230. p.

- Hajdú, Z. (2000). A határon átnyúló együttműködés potenciális lehetőségei Magyarország EU- csatlakozása után. In: *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Szerk.: Horváth Gy. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 163–173. p.
- Hardi, T. (2000). Államhatárok és regionális együttműködések. In: Horváth Gy. – Rechnitzer J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 595–615. p.
- Hardi, T. (2004). Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. – *Magyar Tudomány*. 9. 991–1001. p.
- Hardi T., Hajdú. Z. Mezei. I. (2009). *Határok és városok a Kárpát-medencében*. Győr–Pécs, MTA RKK. 210 p.
- Illés, I. (2002). *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 362 p.
- Koncz, G. (2008). Településközi kapcsolatok sajátosságai Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja határ menti régiójában. In: Baranyi B. (szerk.): *Magyar–ukrán határ régió. Együttműködés az Európai Unió külső határán*. Debrecen, MTA Regionális Kutatások Központja. 125–144. p.
- Majoros, A. (2009). A többszintű területi együttműködés lehetőségei és akadályai. A Duna–Körös–Maros–Tisza Eurorégió esete. Műhelytanulmány 40. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest. 80 p.
- Palotás, Z. é.n.). *A békeszerződések katasztrofális következményei*. Szenci Molnár Társaság. 206 p.
- Pásztor, Sz. (2013). *A határmentesülés folyamata Kelet-Közép-Európában: Magyarország és keleti határainak esete*. Egyetemi doktori (PhD). értekezés tézisei. Debreceni Egyetem Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola. Debrecen. 32 p.
- Rechnitzer, J. 1999). Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon; Az osztrák–magyar határ menti együttműködések a kilencvenes években. In: Nárai M., Rechnitzer J. (szerk.): *Elválaszt és összeköt – a határ*. Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja. 9–128. p.
- Ruttkay, É. 1995). Határok, határmentiség, regionális politika. *Comitatus*. 12. sz. 23–35. p.
- Soós, E., Fejes Zs. (2009). Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 260 p.
- Tóth, J. 1996). A Kárpát-medence és a nemzetközi regionális együttműködés. In: Pál Á. – Szónokyné Ancsin G. (szerk.): *Határon innen – határon túl*. I.m. 27–43. p.

**NEW INTEGRATION PERIOD?
CHANGING TENDENCIES OF THE URBAN NETWORK
IN SOUTH EAST EUROPE**

Szilárd RÁCZ, scientific secretary

Institute for Regional Studies Centre for Economic and Regional Studies Hungarian
Academy of Sciences

Address: Papnövelde u. 22. Pécs H-7621

E-mail: szracz@rkk.hu

NEW INTEGRATION PERIOD?

CHANGING TENDENCIES OF THE URBAN NETWORK

IN SOUTH EAST EUROPE

Keywords: gravity model, trade issues, FTA, Regional Trade Agreements, EU enlargement, panel data

Abstract

The past two decades have brought basic changes in the whole Balkan Peninsula, where spatial structures and settlement network were not devoid of changes either. Due to the change of the economic, political and social regime and the new borders spatial structures became differentiated along new factors. Cooperation programs of the Euro-Atlantic integration hold many new challenges and opportunities. Historical and political literature studying the single countries' transformation is large and far reaching, however, a settlement network and spatial structure focused overview has been, so far, missing from the range of researches. The aim of this study is to examine the urban features and the spatial transition of the Balkan states.

INTRODUCTION – SPATIAL CONCEPTS OF THE BALKANS

The concept of South East Europe as a separate region appeared in the middle of the 18th century on the maps, however, holding a different spatial content. In 1808 Zeune, a German geographer designated the peninsulas of Europe, including the Balkan Peninsula (Zeune, 1808). The physical geographical designation of the Balkan Peninsula was a problem already for Zeune (Carter, 1977), physical geography has been struggling ever since to make a spatial designation acceptable for most of the academics (Todorova, 2009). There is no consensus on the designation of the Balkan Peninsula, because this peninsula is linked to the main body of the continent with a wide “neck”. The neck does not separate the peninsula from the continent; in fact, it opens it up to the Alpine, Carpathian areas. Designation of the Carpathian (Pannonian) Basin has been a similarly difficult task also, partly due to the basin-mountain dichotomy.

The Balkan Peninsula is one of the largest physical geographical regions in Europe, whose northern borders are defined in different ways, Trieste-Odessa line, Sava and Danube Rivers etc. The region is heterogeneous from a physical geographical aspect; all geographical features of Europe appear here. Nevertheless it is not geography from which aspect the region is most complicated. On the peninsula there has always coexisted a complicated mosaic of peoples, cultures, religions etc., therefore the intensity of historical events has always been high in this region.

In a European macroregional view, several spatial categories appeared in the 20th century besides Southeast Europe, the Balkan Peninsula and the Balkans. With some territorial overlaps but also with different meanings were defined the concepts Carpathian-Balkans Europe, Danubian Europe etc., involving considerable territories in the Balkan Peninsula.

The transnational cooperation spaces of the European Union are interesting inasmuch as the development and cooperation relations were formed around and within the Balkan Peninsula. Programming areas are only made for program periods, so they do not influence the long-term development of the structures (Gál, 2009). The program area of the EU strategy for the Danube Region covers a large part of the Peninsula. This may also mean at the level of spatial view that the dominant geographical and political element of the Balkan Peninsula is not the seas around it but the Danube River.

The above-mentioned spatial categories themselves are components of a historically conflict-laden process and the designated areas have specific meanings for almost everyone. Inner acceptance of the specifically defined territories was and still is problematic in most cases. After the regime changes new spatial categories were born. The concept post-socialist covered the major part of the Peninsula excluded Greece and the European part of Turkey. The concept post-Yugoslav includes the countries gaining sovereignty in the territory of the Former Yugoslavia. The Western Balkans already appeared formerly as a topographical category but it is a new formation as a political category created by the European Union in 1998. A decisive element in the birth of this political spatial concept was to differentiate the post-Yugoslavian countries along with Albania from Bulgaria and Romania (Eastern Balkans), the two states that were given an accession chance. Slovenia was considered as part of the Western Balkans, after its EU accession it was only exceptionally mentioned as a country of this spatial category. It became more and more understood that the Western Balkans concept was made for the extra-EU countries. The content of this spatial category has been modified several times since then and presumably it will not last for long.

SYSTEMIC CHANGES IN THE BALKAN PENINSULA

From the end of the 1980s in Southern and Eastern Europe the unfolding processes may also be considered colourful. An ethnic element appeared, stated or not. The Balkan Peninsula both at the time of Cold War Era and at the time of the later co-existence of the

bipolar world represented the whole of Europe in miniature. Prior to the radical transition in 1990, the Socialist and Western state systems existed over a relatively small territory. As well as the conservatively communist Bulgaria, the presence of non-aligned Yugoslavia, and the nationally communist Albania, there were two NATO members (Greece, Turkey), one of which was a European Community member (Greece). Systemic changes of the socialist states of the Balkan Peninsula are in line with the major tendencies. Rearrangements between 1989 and 1991 took place in at least three different ways: negotiations; smaller or greater opposition, social conflicts; and finally in tragic civil war (Anderson, 1995; Hadži-Jovančić, 1995; Johnsen, 1995; Melčić, 2007; Nikic, 1994; Woodward, 1995).

Countries of the Balkan Peninsula experienced historical development processes that were similar in several aspects, but also very complicated and very much different and in some other ways. By the end of the cold war period it was rather heterogeneity than homogeneity that became a typical development characteristic and result in the countries of the Balkans. The respective countries of the region arrived at the starting line of the “new world order” with a variety of historical heritages and specific economic, social and political experience. The large-scale rearrangement of national territories taking place in this region was thus not a “Balkan feature”, not a peculiar and unique phenomenon in this period, but in civil war circumstances it did possess had individual and unique characteristics (Hajdú-RÁCZ, 2011). The social, economic and political systemic changes occurring in the Balkan Peninsula necessarily and fundamentally concerned the issue of Yugoslavia and related to Yugoslavia and almost all neighbouring countries in some way. The crisis of Yugoslavia, a country with large territory and population, a country that was actually a regional power with a leading role among the non-aligned countries, generated spillover effects (Hajdú, 2010, Jovic, 2001, Trbovich, 2008).

There were also considerable differences across the respective states as regards whether radical transformation took place within the “old national frameworks” (Albania, Bulgaria, Romania), whether new states were born. In the newly created states (which make up the majority in the region in question) the issues coming from the disintegration of the old state structures and the problems of the new arrangements of the state had to be handled simultaneously. During the state formation, new nation and state concepts were made, new capital cities were designated and the relation of the new elites to the territory of the state also changed.

In the Yugoslav area, systemic change coincided with the strengthening of nationalism, as both the old and the new political elite expected to find their “real” roots in this nationalism, which became a political “calling” for a while. The need for handling the issue of multi-ethnicity arose during the working out of the new constitutional arrangement and also with the creation of the administrative systems and spatial divisions. The new state majorities were usually unwilling to offer territorial autonomy to ethnic minority areas. The approach to the ethnic minority areas has become a significant and peculiar issue of decentralisation and regionalisation (Hajdú, 2010).

The collapse of SFRY and the formation of the new states affected not only the citizens of former Yugoslavia, but also all the states on the Balkan Peninsula. It is no accident that Greece had serious concerns over the establishment of the Republic of Macedonia, since it saw the latter’s mere existence as a historical, political and national security threat. The breakup of SFRY also fundamentally affected Albanians living in former Yugoslavia and Albania. It was evident that with the collapse of SFRY, in some Yugoslav successor states the significance of the proportion of Albanian inhabitants and their economic and political importance would grow. The Albanian settlement area – in part in its homogenous coverage – embraced a number of national border regions, especially in Macedonia, Serbia but in also Greece (Hajdú–RÁCZ, 2011).

New state borders were erected in place of the old internal administrative borders. Some of the new state borders turned into closed ones, practically giving the appearance of classical military borders. International borders and crossing facilities divided special state units in the former unitary political geographical space. The second question within the “separation process” was: “Who has the right to self-determination?” Within the complicated political situations (between 1991-1995, and in 2008) the ambition manifested itself that the “peoples”, the “nations”, the republics, “the majority settlement areas” all had a right to and opportunity for self-determination. Others considered that such ambitions only related to those areas which had previously also had their own constitutional mandate (republic level).

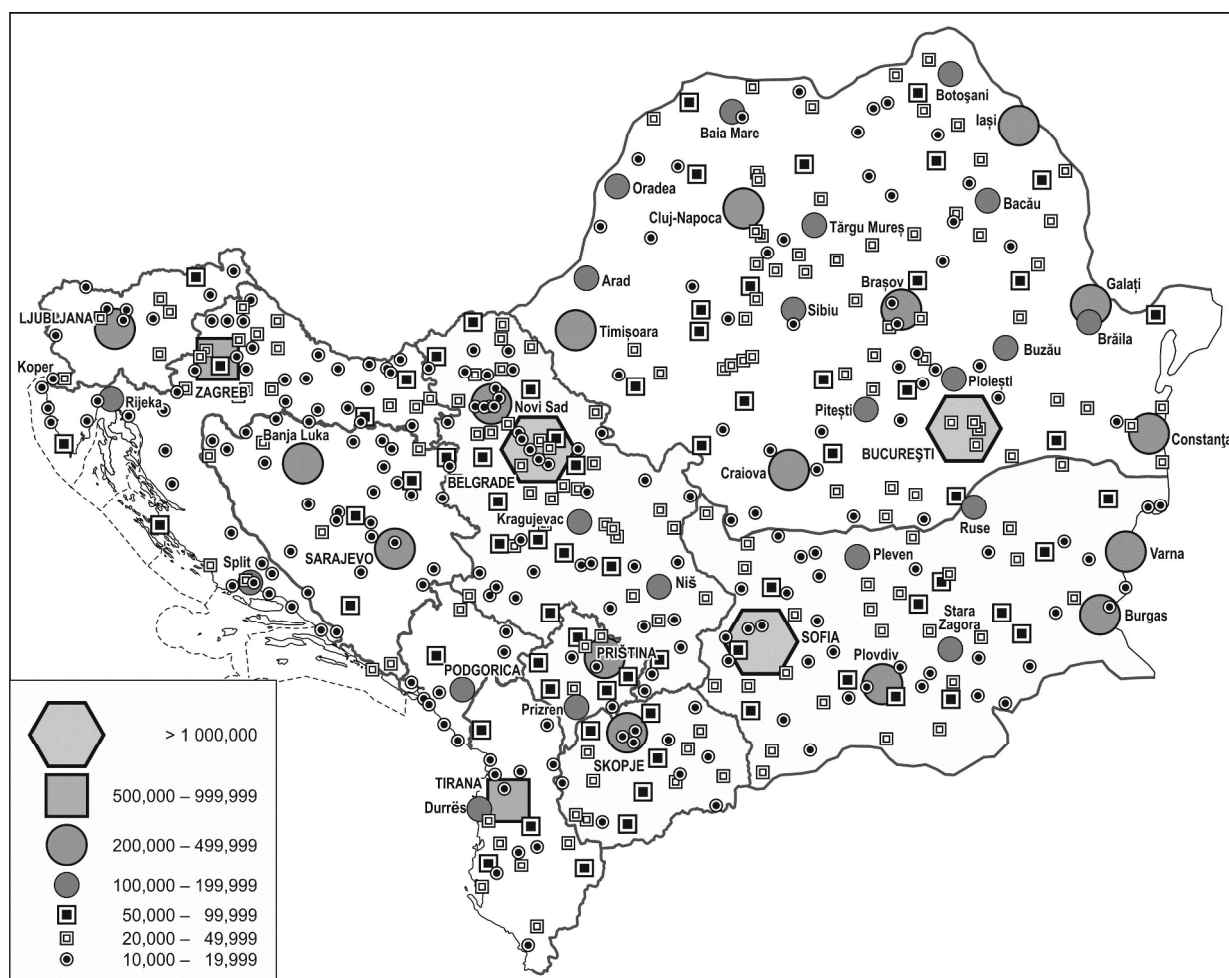
DEVELOPMENT OF THE URBAN NETWORK

The past two decades have brought basic changes in the whole Balkan Peninsula, especially on the territory of the former Yugoslavia, where spatial structures and settlement network were not devoid of changes either (Petrakos–Economou, 2002; Dimou–Schaffar,

2009). War destruction (Coward, 2004; Graham, 2004; Riedelmayer, 2002; Nation, 2003) affected the transformation of regions and towns just like changes of demographical, migration and ethnic circumstances (Hammel, 1993; Ramet, 2005, 2006; Đurđev et al., 2009). Due to the change of the economic, political and social regime and the new borders spatial structures became differentiated along new factors (Koči-Pavlaković-Pejnović, 2005; Zeković, 2009). Cooperation programs of the Euro-Atlantic integration hold many new challenges and opportunities (BBR 2006; ÖIR 2006; RePUS 2007; Papadaskalopoulos–Karaganis–Christofakis, 2005; Hardi, 2012).

To be able to understand the present town network and feature potential development directions we need to get acquainted with its genesis. Three main factor groups have influenced the formation of the town system: physical geographical conditions, prevalent changes of state borders and ethnical-cultural divergences.

Figure 1 Urban network of the Balkans, 2011



Source: Author's own construction based on census and statistical yearbook dates.

Natural features have facilitated, or in other cases blocked, inter-settlement interaction. The Dinaric Alps hampers links between the coast and the northern territories, whilst the Adriatic has almost pre-ordained relationships among the coastal settlements and maritime trade. Mountain valleys, safe harbours along the coast are, necessarily, meeting points of socio-economic relationships, and this meant advantageous local conditions for town development. However, those coastal settlements, which were located on a road or on a railway saw their networks maintain their good development potential. Among the towns on the mainland located in valleys, it was mainly those situated at the junction of several roads which were able to maintain their positions over time. The Danube and its tributaries, as well as the roads running parallel with these, had facilitated the formation of towns. Securing access to the sea and the development of a national port was a crucial consideration in the new Yugoslavian states.

The Balkans has been a periphery throughout the centuries; it has never been in the developmental centre of a major region. The ever-changing political structure is a special feature of the city network. Once there were independent countries, whilst at other times the territory formed part of a major empire. Political instability led to rapid demographic, economic and administrative changes, and the urban network was constantly forced to adapt to these, whilst the settlements had to adjust their own functions to their changing roles. From these constant changes, it follows that not even one town in the Balkans area had the opportunity for uninterrupted development: there was no dominant city formed and the actors changed – even at the different levels of the urban hierarchy.

Changes of regime, the influence of other cultures, as well as their diverse usage of space impacted on towns and their relationships in different ways. As is widely known, the Balkans' ethnic and regional composition is very diverse; its level of multiculturalism is unique in Europe. Different types of towns were formed in the different cultural zones of the Balkans.

URBANIZATION AND CITY GROWTH IN THE BALKANS

Urbanization was late on the Balkans and it has leeway even in comparison with Central Europe, the Balkan's town network was less dense. Urbanization level of the Western Balkans is still under the European average; it is related to the general underdevelopment based on historic reasons. The fact, that no such city was formed, that could have had durable and significant influence on the whole region is another specificity of the region.

Socialist industrialization, establishment of new factories and other projects linked to these accelerated migration. Population growth and change of the settlements' character were followed by the change of administrative classifications.

The development of Belgrade, the capital, was not disproportionate in multi-ethnic Yugoslavia. The centres of other regions (Zagreb, Ljubljana etc.) were also developing, and so the urban network was relatively in proportion. Every part of the country or region had its own centre. This was true of both the proportion of small, medium and large towns as well as for the network's geographical location. Belgrade's growth declined by virtue of the fact that the country's government was decentralised in several respects.

Migration stopped in the 90s, and in some places, its direction changed as well. Industrial jobs disappeared and so many who had found themselves in a hostile ethnic environment moved back to their former homes which ensured both ethnic security and a livelihood. Not only was internal migration significant, but many town-dwellers left the area and moved abroad.

In spite of perpetual urbanization Yugoslavia was lagging behind the European average urbanization level even before its breakup, and its different parts, later on, the different member states were urbanized on very different levels. The Yugoslav wars meant a breaking point for several towns. Towns were devastated and abandoned; a significant ethnical migration took place (*Lukic et al.* 2012). Urbanization did not keep its former pace of growth in the successor states; a few new town statuses were granted based on administrative concerns, mainly because the former centres got to other states.

After the break-up of Yugoslavia, the new countries aimed principally at strengthening their integrated state territory and establishing their own administration. This meant the development of national capital cities and new administrative centres. The population growth in the capitals changed the formal ethnic proportions, that of the majority nation being increased. Political change had also changed the status of several settlements in the settlement network.

The recently created nation states consider developing their capital cities and town network as a top priority. These efforts are banned by several problems. Natural population growth is low in towns (except the Albanian cities), and so any increase can only result from migration. It is difficult to trace migration, since many consider the move as temporary and do not register at their new domicile. Ethnic conflict produced ethnic segregation in many multi-ethnic towns. Beside ethnic segregation, property-based segregation has also increased.

Urban network of the Western Balkans might take a new direction in the light of European integration. Towns, regions of bigger cities and coastal settlements having more attractive features are the target for migration. The development of state and administrative functions can be expected in the new administrative capitals; this induces further development. There are ethnic centres, which play a significant role in the ethnicity based development policy.

ROLE OF CAPITAL CITIES AND THEIR REGIONS

The economic and political changes opened new possibilities for the post-socialist states. The region has a very dynamic period in the last two decades, which continue today. In these countries foreign direct investment was unknown before. In these years, investors discovered these countries as profitable fields of investment (Illés, 2002; Lux–Mezei, 2012). Not all counties were simultaneously discovered. It was, however general that the foreigners invested first in capital cities, in ports and in regions bordering EU member states (Rácz, 2011). It means that investments were concentrated in a few cities and regions, most regions remained without FDI for several years, in many cases until now (Gál–Sass, 2009). Consequently, economic growth also concentrated to capital regions (Hardi–Hajdú–Mezei, 2009). In some cases, the capital city region was the only carrier of economic growth. This result can be interpreted also in a wider context. In the period 1995–2000, peripheral countries and especially the capital cities of peripheral countries grew more rapidly than other regions and cities of the EU.

With the global financial and economic crisis somewhat changed this trend but the long term trends did not changed, regional disparities are showing an increase between centres and peripheries. Capital city regions have lower unemployment; the decrease of the growth rate is less than in the other regions. The main driving force of economic growth continues to be the service sector which is concentrated in the capital cities (Farágó–Rácz, 2011). At the same time, however, national and EU policies have a strong influence on the territorial development of countries, cities and regions. The unambiguous winners of the process are capital regions, exploiting their role as metropolitan growth areas. All of these regions have improved their relative positions, some substantially (Bucurest–Ilfov) while a decline in relative development level has taken place in a number of non-central regions (Lux. 2011). No region outside capital regions has experienced a significant improvement in development ranking (Hajdú–Rácz, 2011). This process highlights the heavily

metropolitan character of high-technology manufacturing and knowledge-intensive high-technology services, as well as the functions of economic, financial and political control, where the higher tiers of the globally organised urban network predominate, and the competitive positions of functional urban areas lacking a critical mass are much less advantageous. The concentration of advanced business services corresponds to the urban network: it exceeds 50% in the capital regions of Slovenia, Bulgaria and Croatia, is below 40% in Romania, where a more polycentric urban network is present (Erdősi et al., 2013).

It is a general phenomenon in the Balkan states that the vast majority of economic activities are concentrated in the capital cities; they are services, finance, banking, trading, research, higher education etc. in large part. The capital cities are by far the most important centres of transport; the other cities are much more difficult and more slowly can be accessed by means of transport. There are determinant differences between the capital city and the second largest city.

Table 1 Share of capital regions (in percentage of the country)

	Bulgaria	Croatia	Macedonia	Montenegro	Romania	Serbia	Slovenia
Population	18	18	30	23	11	22	25
Employed persons	33	19	34	33	12	31	36
GDP	36	31	48	N/A	21	35	36
Students in higher education	47	53	37	67	35	52	60

Source: Author's own construction based on last dates of statistical yearbooks.

SPATIAL DEVELOPMENT OF THE BALKANS IN THE CONTEXT OF THE DANUBE REGION

The region is gradually being integrated into the European Economic Area. The eastern enlargement of the European Union and the fact that, since the re-unification of Germany, the European urban core area has been shifted eastwards does benefit the Danube Region. At the same time, due to the quickening pace of (belated) modernisation, the circle of areas

and settlements which are starting to fall behind is growing, with certain rural areas facing a loss of functions, the outward migration of their population and general impoverishment.

The urban system of South East Europe will, most likely, be characterised by a number of specific features during the coming decades:

- a polycentric macroregional urban system constituted by monocentric national urban systems and a fragmented rural network,
- a high level of industrial employment in cities compared with European core regions,
- a high concentration of companies of international and national importance in capital cities,
- the weakness of the urban bourgeoisie and civil society,
- an increase in poverty and in degenerating social strata,
- the poor condition of the built heritage and the slow disappearance of infrastructural weaknesses.

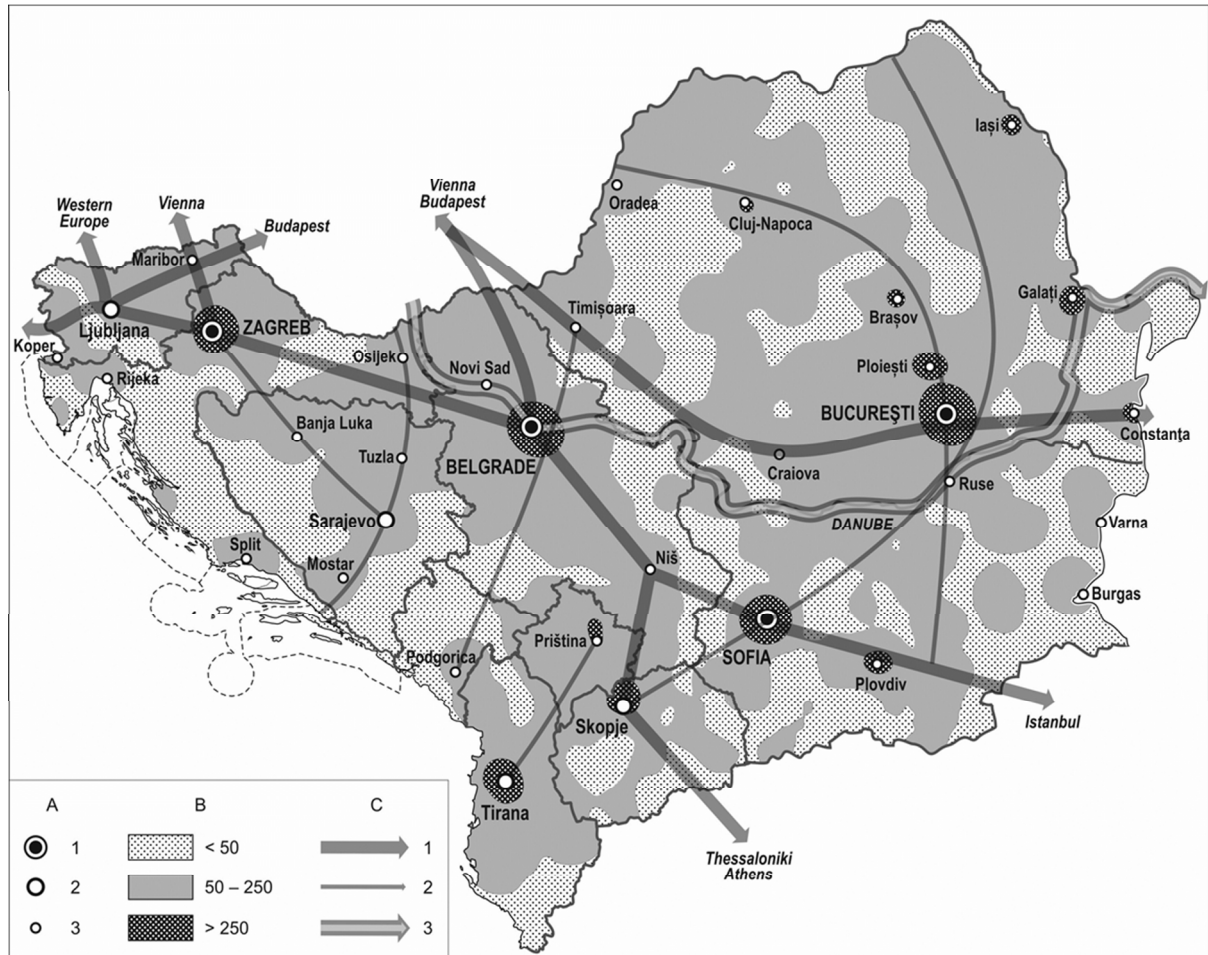
The individual countries in the area have mainly followed a similar path in their post-socialist transformation, with the objective of 'returning' to Western Europe - implying a strengthening of Western influence and increasing vulnerability. The common past, together with the challenges of the present, outline a form of East Central European development path in which West European urbanisation trends emerge in specific ways. Even in Western Europe as it serves as a role model, the context has become one of increasing uncertainties. The economic driving forces of urbanisation have also been transformed and so the reference point is constantly changing.

The influence of the Danube on the urban network and on spatial development was not only felt in the past but has continued until the present era. Commercial-industrial activities related to the river have contributed to a strong concentration of population on the upper and middle sections of the Danube, and several connection points have been created at the intersection of lines of force on the river, giving birth to a dominant urban Central European zone. From the standpoint of the urban network, the middle section of the Danube has become a true axis of urbanisation (Linz–Vienna–Bratislava–Budapest), which has now extended to the South-East - towards Novi Sad and Belgrade. The lower section of the river is more sparsely populated and rural in nature. Here the Danube long constituted the border to an empire, and, consequently, its territory has remained a periphery. Socialist urban development was also unable to foster any significant changes here, due to the weakness of cross-national connections on one hand, and the fact that the population and

the economy were traditionally concentrated in ports on the Lower Danube. This is graphically shown by a development slope to be observed along the length of the river. The varying levels of development of the individual sectors will also generate different demands in development terms in the future, and the greatest, the most significant effective of these may occur precisely in the more backward territory of the Lower Danube.

In terms of the rate of urbanisation, a North-West to South-East slope can also be discerned, even if socialist development and the fever to gain 'city' status significantly reduced the existing disparities. In reality, the urbanisation of towns or small cities was far from effective, and in several cases the settlements acquiring 'city' status lacked serious urban functions.

Figure 2 Spatial structure and urban hierarchy of the Western Balkans



Key: A.1. – World cities, A.2. – Cities, A.3. – Significant urban centres; B – Population density inh./km².; C.1. – Trans-Balkan routes, C.2. – Intra-Balkan spatial lines, C.3. – Danube

Source: Author's own construction.

A unified treatment of the region and its development based on coherent strategy is further rendered difficult by the fact that the area has never functioned in the form of a single state, and so its urban network has never constituted a unified system, even when numerous similarities have been visible. The entire area is unquestionably gravitating towards the North-West. None of the major cities of the Danube Region constitutes a dominant core region around which could potentially be organised the entire Danube Region which transcends political and national boundaries. There is no internal centre of gravity which could integrate the region from most aspects. The peak of the settlement network of the area is constituted by cities and city regions with 1-2 million inhabitants (Bucharest, Budapest, Vienna, Belgrade, Sofia etc.). This produces a polycentric urban network in the entire region which will predetermine the future division of functions. A significant outcome of the EU Strategy for the Danube Region would be if the possible functions could be divided among the centres, so enabling the strengthening of network cooperation. The wars in the Former Yugoslavia in the '90s drove a wedge splitting Northwest-Southeast relations in the region. Due to the enlargement of the EU, an increasing part of the region forms a unified political and integrating economic entity, and so political obstacles to cooperation are being removed.

With the deepening of European integration, the permeability of borders and the intensification of cross-border relations, the outlines of a unified city region and growth district are emerging in the Central Danube Basin. The dynamically developing core region is organised around the Vienna, Bratislava and Budapest axis. The question of whether the area is an enlargement of the European Pentagon or the centre of a totally new Central European growth region is as yet unclear.

CONCLUSIONS

The Balkan Peninsula is one of the largest physical geographical regions in Europe, whose northern borders are defined in different ways. The region is heterogeneous from a physical geographical aspect; all geographical features of Europe appear here. Nevertheless it is not geography from which aspect the region is most complicated. On the peninsula there has always coexisted a complicated mosaic of peoples, cultures, religions etc., therefore the intensity of historical events has always been high in this region. The different spatial categories (Balkans, Western Balkans, Southeast Europe etc.) themselves are components of a historically conflict-laden process and the designated areas have

specific meanings for almost everyone. Inner acceptance of the specifically defined territories was and still is problematic in most cases.

One of the most significant characteristics of the urban network of the Danube Region is that the capital cities (excluding Bosnia-Herzegovina with its special status) concentrate the heart of the economy and of the population not only within national borders, but also compared to the second level of the urban network (the regional centres).

We can discern the strengthening of the integrated state territory and autonomous urban networks in those states which have won sovereignty during the past two decades. The development of the new capital cities is most remarkable in the newly established states from every perspective. Macro regional centres are relatively weak, or cannot even be counted as real counterpoles, due to the small size of the countries and the scarcity of resources which have permitted only one metropolis to emerge. Former catchment areas have been transformed with the internationalisation of borders, and so the number of cities providing regional functions has increased (with the new centre-integrating areas losing their former centres). The newly implemented public administrative systems have extended the functions of several settlements. Due to ethnically-based institutional development (e.g. the establishment of universities for minorities) certain cities have gained a senior position in the network independent of any system of public administration.

The phenomenon of suburbanisation can be seen in the region only since the 1990s, but the growth of metropolitan agglomerations has been constant despite the radical decline in birth rates. In parallel, the negative impacts of the process can also be observed (segregation, overburdening of the environment etc.). The losers in the process of migration were rural areas and industrial cities which lost their ability to retain their population. One distinctive movement of population arose due to the wars in the Former Yugoslavia which brought a change in the population numbers and ethnic composition of the settlements involved.

The Balkans region constitutes the most complex periphery of Europe from several perspectives. The cyclical change of integration and disintegration is the major factor shaping territorial and settlement processes. Currently we are witnessing a most advanced stage of disintegration, with the settlement network having reached its most highly fragmented level. Structural transformation has continued until today. Unresolved questions (border problems, unsettled conflicts etc.) make the fulfilment of the new integration cycle very difficult. With the exception of Slovenia every state is running certain risks – for example in terms of ethnic or life quality issues. The urban network of

the area is currently a system of monocentric (capital-city centred) clusters separated on a national (ethnic) basis.

Certain processes (e.g. national sovereignty, mass emigration, the loss of population from rural areas) would have emerged without the intervention of war, albeit at a much slower pace and to a more moderate degree. With the collapse of Yugoslavia the internal relations of the area were radically transformed. The war and the building of nation states resulted in the termination or the deliberate neglect of former relations. Cross-border cooperation has intensified in certain, mainly ethnic respects, but outside the borders of the region Great Power relations have gained significance, showing varying orientations from nation to nation.

With the end of conflicts and the drawing of new, long-term paths a new era of integration seems to be about to commence. Individual countries do not merely participate as partners, but the competition for attracting foreign capital will become more intensive at both national and settlement level. Integration into the global and European blood-stream can be achieved successfully only by certain countries and a very few cities. For the rest, this remains only a remote possibility. A transition similar to that of the Visegrád Countries is likely to occur: modernisation (integration) will be fulfilled in a top-down direction at points within the settlement hierarchy, and along European corridors in a North West-South East direction. Hence, capital cities with their established connections will become the primary beneficiaries, further increasing their relative weight. Among the winners in the process will be gateway cities and large cities in general. Among the losers will be settlements and areas 'squeezed' along ethnic borders and facing a peripheral situation due to the change of orientation. The new (urban) network relations will not necessarily rely on former structures, since Europe's interests and scales differ totally from what they were during the Yugoslav era.

LITERATURE

- Anderson, D. (1995). *The Collapse of Yugoslavia: Background and Summary*. Department of the Parliamentary Library, Canberra. Research Paper No. 14.
- BBR (2006). *Outlining Central and South East Europe*. Report on spatial development in CenSE. Bonn, Federal Office for Building and Regional Planning.
- Carter, F. W. (1977). Introduction to the Balkan Scene. In: Carter, F. W. (ed.): *An Historical Geography of the Balkans*. New York, Academic Press. 1–24.
- Coward, M. (2004). Urbicide in Bosnia. In: Graham S. (ed.): *Cities, war and terrorism towards an urban geopolitics*. Oxford, Blackwell. 154–171.

- Dimou, M., Schaffar, A. (2009). Urban hierarchies and city growth in the Balkans. *Urban Studies*. 13. 2891–2906.
- Dubarle, P., Mezei, C., Pámer, Z. (2011). Regional development programmes. In: Horváth, Gy. – Hajdú, Z. (eds.): *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. Pécs, Centre for Regional Studies of HAS. 570–601.
- Durdev, B. S., Bubalo-Živković, M. – Ivkov-Džigurski, A. – Ivanović, L. (2009). Majorities and minorities in former Yugoslav countries at turn of the 21st century. *Geographica Pannonica*. 4. 118–126.
- Erdősi, F., Faragó, L., Gál, Z., Grünhut, Z., Hajdú, Z., Lux, G., Illés, I., Kovács, D., Nagy, I., Póla, P., Varjú, V., Rácz, Sz. (2013). *Danube Region: Analysis and Long-Term Development Trends of the Macro-Region*. Pécs, Institute of Regional Studies CERS HAS.
- Faragó, L., Rácz, Sz. (2011). Urban network. In: Horváth, Gy. – Hajdú, Z. (eds.): *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. Pécs, Centre for Regional Studies of HAS. 256–288.
- Gál, Z., Sass, M. (2009). Emerging New Locations of Business Services: Offshoring in Central and Eastern Europe. *Regions Magazine*. 1. 18–22.
- Gál, Z. (2009). The Danube region – past, present and future prospect of transnational co-operation as a playground of the European integration. *Eurolimes. Journal of the Institute for Euroregional Studies*. 7. 148–158.
- Graham, S. (2004). Constructing urbicide by bulldozer in the Occupied Territories. In Graham S. (ed.): *Cities, war and terrorism towards an urban geopolitics*. Blackwell, Oxford, 192–213.
- Hadži-Jovančić, D. (ed.) (1995). *The Serbian Question in the Balkans*. University of Belgrad Faculty of Geography, Belgrad.
- Hajdú, Z., Rácz, Sz. (2011). Urbanisation, state formation processes and new capital cities in the Western Balkans. *AUPO Geographica*. 2. 63–77.
- Hajdú, Z. (2010). State formation processes in the post-Yugoslav space. In: Mladenov Ch. – Nikolova M. – Vatsheva R. – Koulov B. – Koprlev I. – Varbanov M. – Ilieva M. (eds.): *International Conference Geography and Regional Development: Proceedings*. Sofia. 176–182.
- Hammel, E. A. (1993). Demography and the origins of the Yugoslav civil war. *Anthropology Today*. 1. 4–9.
- Hardi, T., Hajdú, Z., Mezei, I. (2009). *Határok és városok a Kárpát-medencében* [Borders and cities in the Carpathian Basin]. Győr–Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Hardi, T. (2012). *Duna Stratégia és területi fejlődés* [Danube strategy and territorial development]. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Illés, I. (2002). *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók* [Central and South Eastern Europe at the turn of the Millenium. Transformation, integration and regions]. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Johnsen, W. T. (1995). *Deciphering the Balkan Enigma: using History to inform Policy*. Strategic Studies Institute, U.S Army War College, Washington.
- Jovic, D. (2001). The disintegration of Yugoslavia. A critical review of explanatory approaches. *European Journal of Social Theory*. 4. 101–120.
- Koči-Pavlaković, V., Pejnović, D. (2005). Polarization of Regional Economic Development in Croatia – Trends and Challenges in a New Geographic Reality. *Hrvatski Geografski Glasnik*. 2. 5–19.

- Lukic, T., Stojavljevic, R., Durdev, B., Nagy, I., Dercan, B. (2012). Depopulation in the Western Balkan countries. *European Journal of Geography* 2. 6–23.
- Lux G. – Mezei C. (2012). A gazdaságfejlődés szerkezeti és területi problémái a Nyugat-Balkánon [Structural and Regional Problems of Economic Development in the Western Balkans]. *Magyar Tudomány*. 4. 407–416.
- Lux, G. (2011). The disintegration and reorganisation of industry in the Western Balkans. In: Horváth, Gy. – Hajdú, Z. (eds.): *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. Pécs, Centre for Regional Studies of HAS. 379–399.
- Melčić, D. (ed.) (2007). *Der Jugoslawien Krieg*. (Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen) 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden.
- Nagy, I. (2007). Szerbia társadalmi-gazdasági helyzete [Socio-economic situation of Serbia] In: Nagy, I. (ed.): *Vajdaság*. Pécs–Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja – Dialóg Campus Kiadó. 29–75.
- Nation, R. C. (2003). *War in the Balkans 1991–2002*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle.
- Nikic, G. (ed.) (1994). *Croatia Between Aggression and Peace*. Zagreb, AGM.
- ÖIR (2006). Metropolitan Networking in CenSE backed by North-South Rail Corridors. Final Report of the Pilot Projects. Wien, Österreichisches Institut für Raumplanung.
- Papadaskalopoulos, A. – Karaganis, A. – Christofakis, M. (2005). The spatial impact of EU Pan-European transport axes: City clusters formation in the Balkan area developmental perspectives. *Transport Policy*. 6. 488–499.
- Petrakos, G., Economou, D. (2002). The spatial aspects of development in South-eastern Europe. *Spatium*. 8. 1–13.
- Rácz, Sz. (2011). Regions and towns in the contact zone of the Balkans and the Carpathian basin. In: Halasi-Kun, G. J. (ed.): *Environmental Protection of Central Europe and USA*. Pécs–Bratislava, Slovak Academy of Sciences Institute of Hidrology – Hungarian Academy of Sciences Centre for Regional Studies Transdanubian Research Institute. 150–172. (Columbia University, University Seminars).
- Ramet, S. P. (2005). *Thinking about Yugoslavia: Scholarly debates about the Yugoslav breakup and the wars in Bosnia and Kosovo*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramet, S. P. (2006). *The three Yugoslavias: State-building and legitimation, 1918-2005*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- RePUS (2007). Regional Polycentric Urban System – Strategy for a regional Polycentric Urban System in Central-Eastern Europe Economic Integration Zone. Final report.
- Riedlmayer, A. J. (2002). *Destruction of cultural heritage in Bosnia-Herzegovina, 1992–1996*. A post-war survey of selected municipalities. Cambridge, MA, USA.
- Todorova, M. (2009). *Imagining the Balkans. Updated edition*. New York, Oxford University Press.
- Trbovich, A. S. (2008). *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*. Oxford, Oxford University Press.
- Woodward, S. L. (1995). *Balkan Tragedy. Chaos and dissolution after the Cold War*. Washington D.C., The Brookings Institute.
- Zeković, S. (2009). Regional competitiveness and territorial industrial development in Serbia. *Spatium*. 21. 27–38.

Zeune, A. (1808). *Gea. Versuch einer wissenschaftlichen Erdbeschreibung*. Berlin, Wittich.

**THE SOCIAL WELL-BEING ISSUES OF THE EUROPEAN
URBANISATION STAGES AND THE POSSIBILITIES OF THEIR
MANAGEMENT BY THE CREATION OF SPATIAL
CONFIGURATIONS¹**

Viktória SZIRMAI, University Professor, Head of Department
Kodolányi János University of Applied Sciences
Research Professor at the Institute for Sociology, Centre for Social Sciences, Hungarian
Academy of Sciences
Address: 1014 Budapest, Országház u. 30
Phone: +36-1/224-6742 (412)
E-mail: Szirmai.Viktoria@tk.mta.hu

¹ The lecture that this study is based on was presented at the 11th Regional Assembly of the Hungarian Regional Scientific Association in Kaposvár on 21-22 november, 2013 in Session 4, titled 'The New European Cohesion Policy and its Prospective Effects, The Development of Urban regions'.

THE SOCIAL WELL-BEING ISSUES OF THE EUROPEAN URBANISATION STAGES AND THE POSSIBILITIES OF THEIR MANAGEMENT BY THE CREATION OF SPATIAL CONFIGURATIONS

Key words: Social wellbeing, European urbanisation, Social tension, Social configuration

Abstract

Cities today play strategic roles in modernization processes as well as in the organization and operation of global economy. Big cities are the places where the conditions of modernisation, economic and social development, the operating conditions of global economy, the educated and qualified middle-class, members of the economic, political and cultural elite are concentrated. Meanwhile modern urban spaces are rather controversial. A variety of social problems, the traditional and new structures of local social inequalities, the historical and present day poverty, traditional and modern crime, environmental problems are all present.

Various urban problems were also present in the historically changing stages of urban development. Taking the actual historical and social conditions into account, theories, criticisms, and various scientific approaches offered differentiated solutions - mainly based on spatial principals - to manage urban tensions. As urban conflicts keep reproducing and new tensions keep appearing these tools do not seem to succeed in managing these tensions, which is probably due to the one-dimensional aims of intervention. Management proposals regarding particular urbanisation stages were mainly based on spatial principals, they were one-dimensional, and they were not accompanied with schemes targeting structural effects.

The aims of this study to present the various urban problems connected to the different urbanisation stages, as well as the proposals based on spatial principles which were aspiring to solve these problems and to evaluate these proposals. A further aim is to describe a complex structural management theory, which is very promising from the aspect of structural effects but lack the spatial approach. Finally this study aims to present a research whose aspiration is to connect the two different approaches empirically.

Kulcsszavak: Társadalmi jól-lét, európai urbanizáció, társadalmi feszültségek, társadalmi szerkezet

Absztrakt:

Napjaink városai kiemelt szerepet játsznak a modernizációs folyamatokban, valamint a globális gazdaság szervezésében és működtetésében. A nagyvárosokban koncentrálódik a modernizáció, a gazdasági és társadalmi fejlődés, a globális gazdaság működésének feltételei, az iskolázott és magasan kvalifikált középosztály, illetve a gazdasági, politikai és kulturális elit tagjai. Mindeközben a modern városi terek ugyanakkor ellentmondásokkal is terheltek. A társadalmi problémák széles köre, a helyi társadalmi egyenlőtlenségek hagyományos és újfajta struktúrái, a történelmi és a mai szegénység, a bűnözés hagyományos és modern formái, valamint a környezeti problémák egyaránt jelen vannak.

A városfejlődés történetileg változó szakaszait ugyancsak különböző városi problémák jellemezték. Az aktuális történelmi és társadalmi feltételeket figyelembe véve az egyes elméletek, kritikák és a különböző tudományos megközelítések – főként térbeli szabályszerűségekre alapozva – eltérő megoldásokat javasoltak a városi feszültségek kezelésére. Mivel a városi konfliktusok folyamatosan újratermelődnek és emellett újabb feszültségek is megjelennek, ezek az eszközök nem bizonyultak sikeresnek a feszültségek kezelésében, vélhetően a beavatkozások túlságosan egydimenziós céljainak köszönhetően. Az egyes urbanizációs szakaszok esetében kidolgozott kezelési javaslatok tehát főként a térbeli szabályszerűségeken alapultak és egydimenziósak voltak, továbbá nem tartalmaztak a strukturális hatásokkal foglalkozó elemeket.

A tanulmány célja az egyes városfejlődési szakaszokhoz kapcsolódó városi problémák bemutatása, valamint az ezek megoldását célzó – térbeli szabályszerűségeken alapján megfogalmazott – javaslatok ismertetése és értékelése. A munka további célja egy komplex strukturális kezelési elmélet bemutatása, amely a strukturális hatások tekintetében rendkívül ígéretes, ugyanakkor nem térbeli szempontú. Végezetül, a tanulmány egy olyan kutatást is ismertet, amely empirikus módon igyekszik kapcsolatot teremteni a kétféle megközelítés között.

INTRODUCTION

The 21st century is the century of the city. Today nearly 50% of the world's population lives in urban spaces and this proportion is gradually increasing. Cities today play strategic roles in modernization processes as well as in the organization and operation of global economy. Big cities are the places where the conditions of modernisation, economic and social development, the operating conditions of global economy, the historically accumulated knowledge, the cultural heritage, architectural works, services providing well-being and comfort, the latest infrastructures, the social groups that created them and make use of them, the educated and qualified middle-class, members of the economic, political and cultural elite are concentrated. Meanwhile modern urban spaces are rather controversial. A variety of social problems, the traditional and new structures of local social inequalities, the historical and present day poverty, traditional and modern crime, environmental problems, the most diverse forms of social conflicts, and most recently terrorist acts and the hazards of global climate change are all present.

Various urban problems were also present in the historically changing stages of urban development. Taking the actual historical and social conditions into account, theories, criticisms, and various scientific approaches offered differentiated solutions - mainly based on spatial principals - to manage urban tensions. As urban conflicts keep reproducing and new tensions keep appearing these tools do not seem to succeed in managing these tensions, which is probably due to the one-dimensional aims of intervention. Management proposals regarding particular urbanisation stages were mainly based on spatial principals, they were one-dimensional, and they were not accompanied with schemes targeting structural effects.

Recently, however, several more complex problem management theories, based on mainly structural elements, have appeared to handle their predecessors' failure. It is favourable from the sociological perspective. On the other hand, it may also be criticized, as spatial principles regarding structural intervention; the methods of problem management are not elaborated. It is due to the fact that the interconnecting systems of structural and spatial principles - the questions what spatial environment and what spatial features result in the positive effects of structural mechanisms - have not been examined yet.

This study naturally cannot undertake this task, but it aims to present the various urban problems connected to the different urbanisation stages, as well as the proposals based on spatial principles which were aspiring to solve these problems and to evaluate these

proposals. A further aim is to describe a complex structural management theory, which is very promising from the aspect of structural effects but lack the spatial approach. Finally this study aims to present a research whose aspiration is to connect the two different approaches on empirical basis.²

1. THE SOCIAL TENSIONS OF THE MAIN STAGES OF GLOBAL URBANISATION

Modern urbanisation is a cyclic process that prevails in certain areas (countries, regions, settlements), it is determined by actual social, economic and historical factors, and centralization and decentralization processes follow each other. The evolution of modern urbanization cycles are greatly determined by long-term economic cycles. (Enyedi, 2011)

The first stage was the extensive economic development generated urban explosion, when the urban concentration of the population became characteristic. New urban forms of historically unprecedented size and characteristics came into being: large cities, metropolises, megapolises, which can be defined as adjoining chains or conglomerations of several large cities.

This process co-existed with the crisis of traditional settlements forms and ways of living, the disintegration of village communities and the extinction of traditional ways of living. In the early stage of urbanisation, in the stage of rapid urban growth, several negative phenomena appeared including the loosening and marginalization of the once so important family-, kinship- and neighbourhood-ties that characterised village communities. People became individualised and were left without representative models of lifestyle and relationships. Various forms of deviant behaviour appeared, crime, prostitution, alcoholism also became characteristic. Individual isolation also led to an increase in the number of suicides. Poverty, housing problems affected more and more people. As opposed to the apparently idyllic village communities, the social image of the sinful city emerged. As a result several intellectuals, researchers, among them architects sensitive to social problems

² The publication was co-financed by the EU and the European Social Fund. It is prepared in the framework of TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0069 project titled: 'Social Conflicts – Social Well-being and Security- Competitiveness and Social development'. The project and the founding research is carried out in the framework of a consortium led by Kodolányi János University of Applied Sciences and with the participation of Széchenyi University, Győr, the Economic and Regional Academic Research Centre, Regional Research Institute of HAS between 2013 and 2015. The project leader is Viktória Szirmai.

began to search for the solution for this issue. Two remarkable concepts are worth for presentation here.

One of them sought to resolve the problems of existing cities, including the housing problems of working class people by building a different kind of city which is better planned, modernized, and provides sunshine and clean air and favourable living conditions for every inhabitant alike. It was Le Corbusier's functionally planned city concept, elaborated in the 1920s. (Le Corbusier, 1923) Ebenezer Howard suggested something different: seeing the problems cities are facing, he rejected the city and announced the idea of the garden city. According to his plans garden cities, which are built in the peripheries of large cities but are separated from them, provide their inhabitants – as compact settlements – with housing, workplaces and facilities for spending free-time. Meanwhile garden cities socially integrate local residents and simultaneously offer the opportunities of both rural and urban forms of living. (Howard, 1902)

Howard's garden city plans were only realised in a few cases, but their effects appeared in various urban planning concepts. Paradoxically, the achievements of the garden city movement are represented by the protection of existing cities rather than their rejection. Satellite towns, new towns, suburban towns were later built in the peripheries of several European cities in order to prevent extreme urban sprawl and to control and direct residential migration. Another aim was to provide people who want to get away from big cities with calm and peaceful residential environment. The relevance of the garden city concept, the realisation of plans, that is the formation of spatial communities offering the unity of residence and workplace, and their long-term sustainability were overruled by several factors in Europe: economy was transformed by new processes, the dynamic development of the service industry attracted masses of people to urban areas and last but not least the requirements regarding life style and life style forms changed, their local nature diminished and later globalisation trends appeared.

The large-scale housing shortage after World War II resulted in very serious social problems. These problems were even more serious than those described by Engels in the mid-1800s (Engels, 1845) as they caused difficulty not only in terms of quality but in terms of quantity, as well. The housing shortage was made even worse by the great wave of immigration - which affected Europe as well - from former colonies to mother countries and which was also connected with poverty issues. In order to spatially manage this problem several European capital cities decided to create huge housing estates in the outskirts with blocks of flats built from prefabricated, standardised units. The housing

estates were also meant to influence lifestyle and to function as the framework of community relations. These goals, however, failed, they could not even have succeeded since local ways of living only partly depend on the built environment, rather they are shaped by social structural specificities.

In the first periods these housing estates offered housing for lower middle-class people, but due to the deficiencies of infrastructure and the monotonous built environment a lot of residents became dissatisfied and wanted to move or actually moved out of these homes. This led to the transformation of the social composition of housing estates in all the affected European cities. They have become one of the characteristic forms of segregation organised from lower social status population or immigrants.

The situation is basically similar in the case of new towns which evolved around large European capital cities, but it is also similar in the case of post-socialist industrial new towns. The society of new towns, which were originally built for middle-class people dissatisfied with urban problems, has also changed.

The second stage of urbanisation is the intensive phase of economic development involving the relative spatial deconcentration of the population. Deconcentration primarily affects large cities: this is the period when agglomerations are formed, suburbanisation processes become more dynamic, the proportion of urban population and the significance of urban economy continue to grow. (Enyedi, 2012) Other units of the settlement network such as small and medium-sized towns and certain villages begin to develop as well.

This is the period of the crisis of Fordism as a peculiar form of business organisation, where raw materials are processed on the same location as manufacturing takes place, and which form was also characterised by several features: “geographic concentration tendency, agglomeration benefits deriving from the spatial proximity of big companies, economic zones created by the combination of the source of raw materials, masses of labour force, the large consumer market and of transport routes and urban growth, especially the growth of large cities”. (Enyedi, 1996, p. 24)

The difficulties of this era were increased by the fact that well-being state models, developed in the framework of a general modernisation tendency after World War II, fell into a deep crisis after the oil crisis of the 1970s and then of the 1980s (and later following the globalisation challenges of the 1990s). The weaker advocacy chances of national states, as compared to global forces, the financial difficulties of the economic and social crisis made the well-being models incapable of protecting the relatively balanced social features such as low unemployment, well-being innovations, the dynamism of local social

networks, the relative spatial-social integration which were so characteristic of Fordist cities.

In the third stage of urbanisation the intensification of deconcentration processes can be observed. This is the period of Post-Fordism when new processes, earlier not characteristic of big cities, appear: the decay of the nuclear family, the decay of local communities, individualisation. Further characteristics of this stage also include long-term unemployment, urban poverty, social conflicts arising from the mass migration of unskilled (Asian, Africa) workers to European cities, social segregation, the tensions of the credit crisis affected indebted middle-class of the early 2000s.

All these indicate the deep crisis of urban social life, which is also shown by the decrease of urban population. An increasingly significant part of the middle-class living in large cities leaves the inner districts - which are full of social problems, transport difficulties, and which districts obviously concentrate urban poverty - and move to suburban cities or to peri-urban settlements.

This stage of urbanisation is accompanied by the organisation of specific spatial configurations. These are the garden city quarters located in the outskirts of the city or the independent peri-urban settlements, where due to urban sprawl, local society is replaced and becoming mainly more middle-class. They may also include the new segregation areas of peri-urban middle and upper middle-class population, the gated communities protected by security guards and cameras.

Urban sprawl and its spatial configurations bring forth special social problems: due to the increase of motorisation natural environment is seriously harmed, environmental damage, the permanent commuting ruin the general health of the affected population as well. Significant social conflicts develop between city centres and suburbs but also between peri-urban settlements. (Szirmai, 2011) These new configurations are unable to manage the social problems of large cities, as those problems prevail or they may affect different social groups (those who stayed, or those who replaced the original inhabitants).

The fourth stage of urbanisation is the globalised urbanisation. It means newer concentration processes, repeated demographic explosion. The main processes of global economy, the full development of world capitalism are expressed by this stage (Enyedi, 2012). It also means that global effects appear everywhere in the world, even in the places where the former three stages also prevail. But the sequential order of the stages, the process of geographic spread already changed, became specific.

The development of global economy and the resulting global economic integration along with the acceleration of urban development also created new types of urban spaces, complex urban systems (Hall, 1966, Castells – Godard, 1974, Friedmann – Wolff, 1982). It is important to highlight the strong metropolitan concentration of global capital and its institutions (Sassen, 1991). Castells called them the uniquely new urbanisation forms of our time (Castells, 1974). Ascher also agrees that the multi-functional metropolises which are strongly integrated into international economy are completely new “types of space”. The connections that metropolises establish with their own surroundings, with the country, with other cities are different from the connections that were characteristic of industrial cities and of regional large cities of the previous historical periods. (Ascher, 1995)

In this stage the rehabilitation of large city-centres becomes important for the global capital and its representatives and this manages the crisis of inner cities, significantly slows down the out-migration from city centres, and as a result the increase of the number of inner city residents can be observed.

Distinctive regional inequalities, more prominent social polarisation characterise the social-spatial structure organised in the global urbanisation stage. Wealth and upper classes concentrate in city centres and in good suburbs, whereas lower social classes concentrate partly in city centres and partly in urban peripheries.

In European cities disadvantaged inhabitants are driven out to the outskirt areas; in American city centres the inner city concentration of the poor was historically characteristic, today, however, it seems to be changing as well: the social status of inner districts rose according to the already ultra-urban interests of the global elite (Sassen, 1991).

Globalisation not only created intense social polarisation, huge differences between the poor and the rich, but it also resulted in fierce competition between cities (and city districts) for investment, employees, consumption and the purchasing power of the middle-class. In this period the increase of spatial polarisation is more and more obvious, city areas that conform to the criteria of global competition and areas that do not (stigmatised city areas) are revealed.

2. A FROM TERRITORIAL TO STRUCTURAL APPROACHES TO MANAGE URBAN ISSUES

Several kinds of scientific theories were created to interpret the social problems of urban cycles. Among them the work of the “Chicago School”, which appeared at the beginning of the 1920s, is especially important. According to the so called human ecological theory elaborated by the school, the spatial-social structure, the ecological units or natural zones are the most significant factors determining urban social phenomena, the neurotic phenomena of the city and the disintegration of human relationships, but also the prospective social integration processes. (Park – Burgess – McKenzie, 1925) This theory was not only significant because it was the leading theory in researches on urban societies, but it was also important because it provided the basis for the interpretation of social problems as well as problem management methods according to spatial principles.

However, in the 1960s the research direction that was exclusively based on spatial principles, more exactly on human ecological explanation, was severely criticised. Gans was the first to draw the general conclusion that when interpreting the various life forms existing in a city, one must consider the social-occupational stratification instead of the ecological relations (Gans, 1962). Castells claimed that the ecological determination of the Chicago School is outdated, since the ecological approach did not take into account that the structure, the usage, and physical quality of space are the outcome of the activities of various social groups (Castells, 1972).

Since the 1970s several new urban issues have appeared which the human ecological theory cannot explain, neither can it offer theoretical grounds for different city-policy interventions. According to Kleniewski such problems include the declining number of city centre inhabitants, the strengthening of social polarisation, economic instability, increasing differences between cities, which are actually the tensions of the third and mainly of the fourth (global urbanisation) stages of urbanisation (Kleniewski, 2005, Sassen, 2007).

Several serious works were written to analyse the tensions of the global urbanisation stage from a structural approach. Among them Saskia Sassen’s works, including the study „Urban Sociology of the 21st Century” is especially important. (Sassen, 2007) In this work Sassen presents and analyses cities, urban issues from a global economic and trans-national urban system perspective; as well as their social polarisation effects, the contradictions

between global capital and different disadvantageous social groups (immigrants, women) that are simultaneously present in urban spaces (Sassen, 2007).

3. A NEW POSSIBILITY TO STRUCTURALLY MANAGE URBAN SOCIAL ISSUES

The theory elaborated by Stiglitz's report may offer a comprehensive means to manage social problems, including social problems in large cities. The study titled „Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” was compiled in 2009 with the leadership of Joseph Stiglitz. Members of the Commission were internationally acknowledged and recognised economists and sociologists. The report was written on the request of the President of the French Republic, Nicholas Sarkozy, in order to examine the main determining factors of the current economic, financial and social crisis, the limitations regarding GDP calculations. The examination was based on the hypothesis that the GDP, as an indicator to measure social and economic processes, is not able to measure social progress. Analyses which justified the document ascertained that the GDP is not the appropriate means to measure the development of social processes (in other words to measure social well-being), and thus new tools of measurement are needed, tools that include the aspects of sustainable development and its three main pillars economic, environmental and social relationships as well. The report clearly verified that the focus must be shifted from production- and economy-oriented measurement to the social well-being of contemporary and future generations. It must be done so that the unfavourable social tensions of the economically-oriented urban planning models, which disregard social aspects, could be managed.

The theoretical significance of the social progress model based on the Stiglitz Report is outstanding as it offers a complex and novel solution to manage current world economic problems, it provides new opportunities for social integration and progress while revitalising economy, but instead of focusing on production it focuses on the well-being of the examined countries and regions.

The social development model based on the Stiglitz Report is only a theory today, we still lack a complex model which is based on actual empirical facts revealing the connections of economic and social development and social well-being on European, national and worldwide level; there are only analyses that concentrate on certain connections of social well-being, that is we only have partial results.

That is why we undertook to carry out a research (in the framework of a 5000-person representative sociological research) that aims to reveal the well-being levels of the different spatial-social groups of the 9 large Hungarian metropolitan regions considering the indicators of the Stiglitz Report. Next we will link the empirically revealed, spatially and socially differentiated well-being indicators to the various social problems and their levels, which are characteristic of the 9 large Hungarian metropolitan regions. This way we will analyse the spatial background of social well-being which depends on structural aspects, the complex determination of urban social problems.³

CONCLUSIONS

Recent article aimed to present the different social tensions of the main stages of global urbanisation process, furthermore, evaluated certain proposed solutions based on altering territorial approaches. Though, after historical analyses of the stages of global urbanisation, they were hardly able to manage important social issues. Theoretically the well-being concept elaborated by the Stiglitz report offers a more adequate opportunity to solve diversified serious social tensions. The first empirical results of a representative survey (N=5.000) carried out in the nine large Hungarian metropolitan areas demonstrated the urgent necessity of complex interventions, the simultaneous applications of territorial and structural management tools.

SUMMARY

The 21st century is the century of the city. Today nearly 50% of the world's population lives in urban spaces and this proportion is gradually increasing. Cities today play strategic roles in modernization processes as well as in the organization and operation of global economy. Big cities are the places where the conditions of modernisation, economic and social development, the operating conditions of global economy, the historically accumulated knowledge, the cultural heritage, architectural works, services providing well-being and comfort, the latest infrastructures, the social groups that created them and make use of them, the educated and qualified middle-class, members of the economic, political and cultural elite are concentrated. Meanwhile modern urban spaces are rather controversial. A variety of social problems, the traditional and new structures of local social inequalities, the historical and present day poverty, traditional and modern crime, environmental problems, the most diverse forms of social conflicts, and most recently terrorist acts and the hazards of global climate change are all present.

Various urban problems were also present in the historically changing stages of urban development. Taking the actual historical and social conditions into account, theories, criticisms, and various scientific approaches offered differentiated solutions - mainly based on spatial principals - to manage urban tensions. As urban conflicts keep reproducing and new tensions keep appearing these tools do not seem to succeed in managing

³ The presentation of these findings will be the subject of another study, as data collection (carried out by TÁRKI Social Research Institute) will only have been finished by March 2014, analyses will be done subsequently.

these tensions, which is probably due to the one-dimensional aims of intervention. Management proposals regarding particular urbanisation stages were mainly based on spatial principles, they were one-dimensional, and they were not accompanied with schemes targeting structural effects.

The aims of this study to present the various urban problems connected to the different urbanisation stages, as well as the proposals based on spatial principles which were aspiring to solve these problems and to evaluate these proposals. A further aim is to describe a complex structural management theory, which is very promising from the aspect of structural effects but lack the spatial approach. This new possibility to structurally manage urban social issues is the theory elaborated in the Stiglitz Report, as it may offer a comprehensive means to manage social problems, including social problems in large cities. The study titled „Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” was compiled in 2009 with the leadership of Joseph Stiglitz and the members of the Commission were internationally acknowledged and recognised economists and sociologists. The report was written on the request of the President of the French Republic, Nicholas Sarkozy, in order to examine the main determining factors of the current economic, financial and social crisis, the limitations regarding GDP calculations. The examination was based on the hypothesis that the GDP, as an indicator to measure social and economic processes, is not able to measure social progress. Analyses which justified the document ascertained that the GDP is not the appropriate means to measure the development of social processes (in other words to measure social well-being), and thus new tools of measurement are needed, tools that include the aspects of sustainable development and its three main pillars economic, environmental and social relationships as well. The report clearly verified that the focus must be shifted from production- and economy-oriented measurement to the social well-being of contemporary and future generations. It must be done so that the unfavourable social tensions of the economically-oriented urban planning models, which disregard social aspects, could be managed.

The theoretical significance of the social progress model based on the Stiglitz Report is outstanding as it offers a complex and novel solution to manage current world economic problems, it provides new opportunities for social integration and progress while revitalising economy, but instead of focusing on production it focuses on the well-being of the examined countries and regions. However, the social development model based on the Stiglitz Report is only a theory today, we still lack a complex model which is based on actual empirical facts revealing the connections of economic and social development and social well-being on European, national and worldwide level; there are only analyses that concentrate on certain connections of social well-being, that is we only have partial results. That is why we undertook to carry out a research (in the framework of a 5000-person representative sociological research) that aims to reveal the well-being levels of the different spatial-social groups of the 9 large Hungarian metropolitan regions considering the indicators of the Stiglitz Report. We are going to link the empirically revealed, spatially and socially differentiated well-being indicators to the various social problems and their levels, which are characteristic of the 9 large Hungarian metropolitan regions. This way we will analyse the spatial background of social well-being which depends on structural aspects, the complex determination of urban social problems.

REFERENCES

- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Paris: Maspero.
- Castells, M., Godard, F. (1974). *Monopolville. Paris: L'Entreprise, l'Etat, l'Urbain*. Mouton, La Haye.
- Le Corbusier (1923). *Vers une architecture*. Paris: Crès.
- Engels, F. (1845). *The Condition of the Working Class in England*. Oxford University Press.
- Enyedi, Gy. (1996). *Regionális folyamatok Magyarországon*. (Regional Processes in Hungary) Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Enyedi, Gy. (1998). *Social Change and Urban Restructuring in Central-Europe*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Enyedi, Gy. (2011). *The Stages of Urban Growth*. In Szirmai, V. (ed.) *Urban Sprawl in Europe: Similarities or Differences?* (pp. 45-63). Budapest: Aula Kiadó.
- Enyedi, Gy. (2012). *Városi világ*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

- Friedmann, J., Wolff, G. (1982). World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, 3, 309-344.
- Gans, H. J. (1962). *The Urban Villagers*. Minnesota State University.
- Hall, P. (1996). La ville planétaire. *Revue internationale des sciences sociales*, 147, 19-31.
- Howard, E. (1902). *Garden Cities of To-Morrow*. London.
- Kleniewski, N. (2005). *Cities and Society*. Wiley Blackwell Readers in Sociology.
- Park, R. E., Burgess, E. W. – McKenzie, R. D. (1925). *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sassen, S. (1991). *Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2007). Urban Sociology in the 21st Century. In Bryant, C.D., Peck, D. L. (eds.), *21st Century Sociology* (pp. 476-486). Sage Publications.
- Szirmai, V. (ed.) (2011). *Urban Sprawl in Europe: Similarities or Differences?* Budapest: Aula Kiadó.

**NEW OPPORTUNITY OF THE EUROPEAN GOVERNANCE –
THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN TERRITORIAL
COOPERATION IN THE NEW COHESION POLICY**

**AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS ÚJ LEHETŐSÉGE - AZ EURÓPAI
TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI KERETEI AZ ÚJ EURÓPAI
KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN⁴**

Zsuzsanna FEJES, PhD, associate professor in law and political science
University of Szeged, Faculty of Law
National University of Public Service, Faculty of Public Administration
Address: H-1118 Budapest, Ménesi út 5.
Phone: +36 30 5877443
E-mail: fejes.zsuzsanna@uni-nke.hu

⁴ A tanulmány elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS ÚJ LEHETŐSÉGE - AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI KERETEI AZ ÚJ EURÓPAI KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN

NEW OPPORTUNITY OF THE EUROPEAN GOVERNANCE – THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION IN THE NEW COHESION POLICY

Key words: European integration, Territorial governance, European cohesion policy, European Groupings of the Territorial Cooperation (EGTC)

Abstract

The lack of unified legal regulation of the cross-border cooperation originates from the diversity of the legal systems was absent from the legislation of the European Union for a long time. The aim of the study is to examine the Regulation (EC) No 1082/2006 on EGTC, which is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures common cooperation facilities with legal personality for the local and regional authorities and member states. The study summarizes the advantages of EGTC, how to response a new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation, and at the same time secures legal certainty. The revised EGTC Regulation (1302/2013/EU) contains the most important pieces of legislation related to the cohesion policy and most of the programmes funded by the EU in the period 2014-2020.

Kulcsszavak: Európai integráció, területi irányítás, Európai kohéziós politika, Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)

Kivonat

A határon átnyúló együttműködések egységes jogi szabályozásának hiánya, amely a tagállamok jogrendszereinek különbözőségéből eredeztethető, az Európai Unió jogrendjében is hosszú időn keresztül megmutatkozott. A tanulmány célja, hogy bemutassa az Európai Unió 1082/2006/EK EGTC-rendeletét, amely választ jelent a jogi és intézményi eszközrendszer hiányára, olyan közös együttműködési lehetőséget biztosít a helyi és regionális hatóságok, valamint a tagállamok számára, amely jogi személyiséggel rendelkezik. A tanulmány összegzi az EGTC előnyeit és azt, hogy miként nyújt új alternatívát a területi együttműködések tevékenységének hatékonyságára, legitimitására, és átláthatóságára, és ezzel egyidejűleg jogbiztonságot is teremt. A felülvizsgált rendelet (1302/2013/EU) a kohéziós jogszabálycsomag egyik legfontosabb részét jelenti, amely az EU 2014-2020 költségvetési időszakára vonatkozik.

BEVEZETÉS

Az *Európai Unió jogalkotása* a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozta létre azáltal, hogy megteremtette a különböző típusú, határon átnyúló (határ menti, transznacionális, interregionális) kooperációk közös szabályokon alapuló, valódi intézményesülésének lehetőségét az 1082/2006/EK rendelettel (a továbbiakban: EGTC-rendelet). Ezzel megvalósult a határon átnyúló szervezetek uniós jogi és belső jogi

megegerősítése. A rendelet a határon átnyúló együttműködések szereplői számára olyan egységes struktúrák (*European Grouping for Territorial Cooperation* – Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, magyarul Európai Területi Társulás, a továbbiakban: ETT/EGTC) kialakítását teszi lehetővé, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és egységesen a székhely szerinti tagállam joga alapján működnek.

A rendelet alkalmazásáról az Európai Bizottság 2011. július 29-én az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló jelentést fogadott el,⁵ a rendelet végrehajtásának addigi tapasztalatairól, melynek alapján 2013. december 17-én megszületett az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete, amely 2014 június 22-től alkalmazandó.

A tanulmány bemutatja az európai területi együttműködésre vonatkozóan az Európai Unió jogi szabályozási kereteit, kiemelve az EGTC-k 2014-2020 közötti kohéziós politika célrendszerében betöltött szerepét. Vizsgálja az együttműködések eddigi eredményeit, gyakorlati megvalósulásának folyamatát, valamint azok jogi és intézményi kereteinek továbbfejlesztési lehetőségeit.

Az EGTC szabályozás jogi keretei

Bár az EGTC-szabályozás rendeleti úton jött létre, a *végrehajtási szabályok megalkotása az egyes tagállamokra hárul*,⁶ ami 28 különböző tagállam nemzeti jogszabályának megalkotását jelenteti. Az EGTC-rendelet meghatározta a közös irányvonalakat, majd annak részletes tartalmát valamennyi tagállam a saját jogi és közigazgatási rendszeréhez kell, hogy igazítsa. Ennek követelménye fogalmazódik meg az EGTC-rendelet Preambulumában,⁷ miszerint a rendelet messzemenőkéig figyelembe véve a *szubszidiaritás és az arányosság* elvét, úgy teremti meg a szabályozási kereteket, hogy közben tiszteletben tartja valamennyi tagállam alkotmányos rendjét. Ezzel a tagállamokra bízta a nemzeti végrehajtási szabályok megalkotását, annak érdekében, hogy minden együttműködés

⁵ Az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

Preambulum (1)-(5)

⁶ A megfelelő nemzeti végrehajtási szabályokat Belgium és Németország kivételével valamennyi tagállam elfogadta. Ezekben az országokban az erős föderális államszerkezet következtében a végrehajtási szabályok tartományi szinten kerültek megalkotásra. A többi tagállam az alábbiak szerint csoportosítható: az első csoport (BG, HU, UK, GR, PT, RO) már 2007-ben, a második csoport (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) 2008-ban lépett a nyomukba, a harmadik csoport (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) 2009-ben fejezte be, míg Horvátország a jogharmonizációs folyamat keretében 2013-ban alkotta meg az EGTC-rendelethez kapcsolódó nemzeti végrehajtási jogszabályt.

⁷ 1082/2006/EK rendelet Preambulum (15) bekezdés: „A területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.”

esetében a tagállami jogrendhez leginkább igazodó, lehető leghatékonyabb intézményi struktúrával rendelkező EGTC jöhessen létre.⁸

Az EGTC-rendelet megalkotását követően tehát a tagállamok *többsége a nemzeti szabályozás* kialakítására koncentrált, miközben ezzel párhuzamosan zajlott az EGTC-projektek létrehozása. A közép- és kelet-európai országok esetében több sajátosság is eltérően befolyásolja az újfajta, határon átnyúló kapcsolatokat. A rendszerváltozásokat követően a közép- és kelet-európai térség határai mentén számos olyan kezdeményezés született, amely a szubnacionális (helyi és területi) szintek határon átnyúló kapcsolatainak kiépítésére irányult, de ezeket részben politikai okok, részben a szereplők tapasztalatlansága, részben pedig a még ki nem forrott jogi és közigazgatási környezet számos tekintetben megnehezítette.

Magyarország mindkét vonatkozásban élen járt, mivel az elsők között alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvénnyel (továbbiakban: ETT/EGTC-törvény),⁹ és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett csoportosulás, az Ister-Granum EGTC.¹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő 2010. évi CXXVI. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt módosította. A törvénymódosítás az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás nevet (angolul EGTC) az Európai Területi Társulás névre (ETT) változtatta. A módosítás 2010. december 4-én lépett hatályba. Az együttműködést szabályozó EGTC-rendelet és az ETT/EGTC törvény egyfajta „keretjogszabályként” együtt alkalmazandó a csoportosulások létrehozásának folyamatában, ez határozza meg az együttműködés megalakításában eljáró hatóságokat és annak eljárási rendjét. Ezt egészíti ki az európai területi együttműködési csoportosulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás részletes szabályairól szóló 16/2010. (XII.15.) KIM-rendelet. A csoportosulás konkrét formáira, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a fenti rendelkezéseket

⁸ 1082/2006/EK rendelet 16. cikk (1) bekezdés alapján „a tagállamok meghozzák az e rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket”, ami azt jelenti, hogy 2007. augusztus 1-ig minden tagállamnak meg kell alkotnia a saját nemzeti végrehajtási jogszabályát.

⁹ Zöld-Nagy Viktória: A területi együttműködések szervezeti vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007. 192–217.

¹⁰ Ocskay Gyula: Ister-Granum: Európában az elsők között. Az EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje. Európai Tükör 2008/7–8. 115–129. p.

az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, ami a kötelező elemeken kívül kvázi szervezeti és működési szabályzatként funkcionál.

Az új jogi eszköz létrehozása *választható, új alternatívaként* merült fel a területi együttműködési tevékenységek hatékonyságának növeléséhez, miközben az EGTC-rendelet nem akadályoz meg egyetlen intézményt sem abban, hogy a területi együttműködés jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező, más formáját válassza. Az EGTC-rendelet nem szünteti meg, és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, így nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat sem. A tagállamok és azok régiói, illetve egyéb szervezetei továbbra is megválaszthatják a számukra legmegfelelőbb együttműködési formát közös tevékenységük megvalósítására, akár a Madridi Keretegyezmény¹¹ szabályainak megfelelően, akár bilaterális és multilaterális egyezmények keretében, vagy egyébként a nemzetközi jog hatálya alatt. Ennek főként azon államok/szomszédaink (pl. Szerbia) vonatkozásában van jelentősége, amelyek nem csatlakoztak az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez, illetve annak Jegyzőkönyveihez, továbbá nem rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére.

Az 1082/2006/EK rendelet felülvizsgálata

Az EGTC-rendelet 17. cikke értelmében az *Európai Bizottságnak* 2011. augusztus 1-ig *jelentést* kellett készítenie az EGTC-rendelet tagállamokban tapasztalt alkalmazásáról, és *módosító javaslatot* volt köteles benyújtani az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz.¹² A Bizottság a 2011. július 29-én elkészült jelentés alapján megküldte az EU Tanácsa számára a rendelet módosítására vonatkozó javaslatait, amelyben meghatározta azokat a területeket, ahol a rendelet korrigálására volt szükség. A javaslat elemei mögött meghúzódó filozófia három kulcsszóban határozható meg: folytonosság, átláthatóság, rugalmasság.

- *Folytonosság:* az EGTC alaptermészetén a jövőben nem kell változtatni, a már létező EGTC-k meglévő Alapszabályuk alapján működnek.
- *Átláthatóság:* az EGTC-rendelet azért kerül módosításra, hogy illeszkedjen az azóta hatályba lépett Lisszaboni Szerződés rendelkezéseire; egyszerűsítse és egyértelművé tegye a tagállamok eltérő jogi és közigazgatási szabályainak

¹¹ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről. ETS No. 106 Madrid, 1980. 05. 21. (Továbbiakban: Madridi Keretegyezmény)

¹² 1082/2006/EK rendelet 17. cikk.

alkalmazását; valamint szélesebb körű átláthatóságot és kommunikációt tegyen lehetővé a további, új EGTC-k alapításához és működéséhez.

- *Rugalmasság:* a csoportosulások tevékenységének kiterjesztése a területi együttműködés bármely területére (tehát nem „elsődleges” feladatuk az Európai Regionális Fejlesztési Alap – a továbbiakban: ERFA – által finanszírozott programok és projektek irányítása); továbbá a jogi alap megteremtése harmadik országok hatóságainak tagként való részvételére.

A módosító rendeletben foglalt konkrét változtatások a tagságra, a csoportosulás Egyezményének és Alapszabályának tartalmára, a csoportosulás céljára, a nemzeti hatóságok általi jóváhagyás folyamatára, a foglalkoztatás és közbeszerzés tekintetében irányadó jogra, a pénzügyi felelősség kérdésére, valamint a kommunikációt érintő átláthatóbb eljárásokra irányultak.¹³

Az új rendelet értelmében az EGTC olyan *jogi személyiséggel rendelkező intézményi forma*,¹⁴ amely a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik: különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet, vagy azzal rendelkezhet, és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat.¹⁵ Az együttműködések kiterjedése a korábbi lehetőségekhez képest sokkal tágabb keretek között kerül meghatározásra, ugyanis az EGTC célja, hogy az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítése céljából tagjai között elősegítse és előmozdítsa különösen a területi együttműködést, ideértve a határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködési formák közül egyet vagy többet.¹⁶

A csoportosulás tagjai lehetnek

- tagállamok vagy nemzeti szintű hatóságok,
- regionális hatóságok,
- helyi hatóságok,
- a 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett közvállalkozások vagy a

¹³ Az Európai Bizottság Javaslat az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. COM (2011) 610 final/2 2011/0272 (COD) Brüsszel, 2012. 03. 14.1-4. p. (Továbbiakban: COM(2011) 610)

¹⁴ 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

¹⁵ 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (4) bekezdés.

¹⁶ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 1. a) pont.

2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti közjogi intézmények,

- az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak megfelelően általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások, továbbá
- harmadik országok nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai, vagy a harmadik országoknak a d) pontban említettekkel egyenértékű intézményei vagy közvállalkozásai

ha azok legalább két tagállam területén helyezkednek el.¹⁷ Az új módosítás értelmében a csoportosulás állhat olyan tagokból is, amelyek csak egy tagállam területén (vagy tengeren túli országban vagy annak területén) és egy vagy több, az említett tagállammal – ideértve annak legkülső régióit is – határos harmadik ország területén helyezkednek el, amennyiben az adott tagállam az ilyen csoportosulást összeegyeztethetőnek tartja az érintett harmadik országokkal kialakított, határokon átnyúló vagy transznacionális együttműködés vagy kétoldalú kapcsolatok keretében megvalósuló területi együttműködésének tárgykörével.¹⁸

A módosító rendelet a tagságra vonatkozó szabályai üdvözlendő módon a harmadik, *nem EU-tagállamok csatlakozásának* megkönnyítésére irányulnak. A továbbiakban Magyarország számára fontos kérdés lehet, hogy miként kapcsolható be például *Ukrajna (és rövid távon Szerbia), mint nem EU-tagállam* az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésbe. Szerbia esetében a csatlakozási tárgyalások¹⁹ megkezdésével, annak részeként könnyebb kialakítani az EGTC alkalmazásához szükséges, EGTC-rendelettel összhangban álló nemzeti jogszabályt, amely folyamatnak tagjelölt országgént Szerbia is részesévé válik. Ezt a folyamatot sürgeti az a tény is, hogy a közös határszakaszokra tekintettel Magyarország, Horvátország és Románia is arra törekszik, hogy a közös együttműködési területeken mielőbb élhessen az EGTC keretében alkalmazható uniós pályázati lehetőségekkel. Ezért lenne fontos a Magyarország és Szerbia részéről az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény minta-megállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportra (ECG) vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadása, amely az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

¹⁷ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 3. pont.

¹⁸ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 4. pont.

¹⁹ Takács Zoltán: Felsőoktatási határ/helyzetek, MTT Könyvtár 15. Szabadka, 2013. 223-248. p.

Az *EGTC működésére* vonatkozóan a rendelet a csoportosulást felruházza azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, területi vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon. A ráruházott feladatokat a tagoknak egy európai területi együttműködési Egyezmény keretében kell megállapítaniuk, majd az Egyezmény alapján fogadják el az EGTC Alapszabályát.

Az *alkalmazandó jog* tekintetében az EGTC-rendelet 2. cikke irányadó, amely azt mondja ki, hogy a „csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben létesítő okirat szerinti székhelye található”,²⁰ így az az állam, amelyik nem az EGTC-székhely szerinti állama, köteles magára nézve kötelezően elismerni egy másik állam joghatóságát. A csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelyének olyan tagállamban kell lennie, amelynek joga szerint hozták létre a csoportosulás legalább egy tagját.²¹

Az EGTC-rendelet 4. cikke is módosításra került, amely a csoportosulás létrehozására vonatkozó rendelkezések között előírja, hogy valamennyi leendő tag köteles értesíteni saját tagállamát a csoportosulásban való részvételi szándékáról, majd *a tagállam jóváhagyása* szükséges a részvételhez. A *tagállami jóváhagyó hatóságok* általában minisztériumok vagy más formában működő központi államigazgatási szervek. A jóváhagyás az új rendelet értelmében úgy zajlik, hogy a leendő tag által küldött értesítést követően az azt kézhez vevő tagállam az alkotmányos rendjének figyelembevételével jóváhagyja az Egyezményt és a leendő tag részvételét a csoportosulásban. A jóváhagyást a tagállam megtagadhatja, ha úgy ítéli meg, hogy a tag részvétele nem felel meg a rendeletnek, vagy egyébként az uniós vagy nemzeti jogba ütközik, a részvétel az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján nem indokolt, vagy az Alapszabály nincs összhangban az Egyezménnyel.²²

A jóváhagyás megtagadása esetén a tagállamnak meg kell indokolnia a jóváhagyás megtagadását, és – adott esetben – javaslatot kell tennie az Egyezmény szükséges módosításaira. A tagállamnak az értesítés kézhezvételétől számított hat hónapon belül kell döntenie a jóváhagyásról. Amennyiben az értesítést kézhez vevő tagállam az említett határidőn belül nem emel kifogást, a leendő tag részvételét és az Egyezményt jóváhagyottnak kell tekinteni, vagyis hallgatólagos (automatikus) jóváhagyást vezet be, amennyiben egy jóváhagyó hatóság 6 hónap után sem válaszol. Ahhoz azonban, hogy a

²⁰ 1082/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdés b) pont.

²¹ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 1. b) pont.

²² 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 5.a) pont.

csoportosulás létrejöhesse, annak a tagállamnak, amelynek a területén a csoportosulás javasolt létesítő okirat szerinti székhelye lesz, formálisan jóvá kell hagynia az egyezményt.

Magyarországon 2010. december 16. napjától az EGTC-tagi jóváhagyás iránti kérelmeket a Fővárosi Törvényszék helyett a Közigazgatásért és Igazságügyért felelős Miniszterhez kell benyújtani. A jóváhagyási eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) alapján kerül sor, az európai területi együttműködési csoportosulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás részletes szabályairól szóló 16/2010. (XII. 15.) KIM. rendeletben foglalt eltérésekkel. Ezek alapján a kérelem elbírálására 30 napos határidő áll nyitva, mely indokolt esetben újabb 30 nappal meghosszabbítható. A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter döntése ellen a *Fővárosi Törvényszéknél lehet jogorvoslattal* élni. A kereseti kérelmet a döntés kézhezvételétől számított 30 napon belül a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz 3 példányban kell benyújtani.

A csoportosulást érintő jogvitákban az uniós jogszabályokat kell alkalmazni, amennyiben pedig az uniós jogszabályok nem tartalmaznak előírásokat, a jogvita rendezésére illetékes bíróságok annak a tagállamnak a bíróságai, amelyben a szervezet létesítő okirat szerinti székhelye található.²³

A rendelet további módosítása értelmében az EGTC-t abban tagállamban kell bejegyezni vagy közzétenni (vagy mindkettőt), az e tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. A csoportosulás az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzésének vagy közzétételének napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget. A magyar nemzeti szabályozás szerint a jóváhagyást követően, ha az EGTC székhelye Magyarországon van, a *Fővárosi Törvényszék nyilvántartásba veszi* az EGTC-t, amennyiben a megalakuláshoz szükséges feltételek fennállnak és a tagok csatolták a szükséges dokumentumokat.²⁴ A nyilvántartásba vétel másik fontos kritériuma, hogy a partnerországnak a jóváhagyása is meglegyen. Az eljárásban a jogi képviselő kötelező. A jogi képviselőnek nemcsak a bejegyzési eljárás során van szerepe, hanem a leendő tagoknak a csoportosulás létrehozásáról szóló döntése meghozatalától kezdve az Egyezmény és az Alapszabály elkészítéséig, illetőleg a nyilvántartásba vételi eljárás befejezéséig.

²³ 1082/2006/EK rendelet 15. cikk (2) bekezdés.

²⁴ 2007. évi XCIX. tv. 5. §.

A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzéséről vagy közzétételéről. A csoportosulás gondoskodik arról, hogy az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzését vagy közzétételét követő tíz munkanapon belül az e rendelet mellékletében foglalt minta szerint készített kérelmet küldjenek a Régiók Bizottságának. A Régiók Bizottsága ezt követően továbbítja ezt a kérelmet az Európai Unió Kiadóhivatalához, hogy az közleményt tegyen közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjának C sorozatában, amely bejelenti a csoportosulás létrehozatalát, az e rendelet mellékletében foglalt adatokkal együtt.²⁵

Az EGTC-rendelet tárgykörét tekintve nem távolodik el az európai regionális politika pénzügyi támogatási rendszerétől, az *EGTC feladatai* a módosított rendelet szerint az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítését célzó területi együttműködés elősegítése és előmozdítása, illetve a belső piaci akadályok elhárítása. Az egyes feladatokat a csoportosulás tagjainak úgy kell meghatározniuk, hogy azok minden tag hatáskörének részét képezzék, kivéve, ha a tagállam vagy a harmadik ország annak ellenére hagyja jóvá a nemzeti joga alapján létrehozott tag részvételét, hogy ez a tag nem rendelkezik hatáskörrel az Egyezményben meghatározott valamennyi feladat vonatkozásában. A csoportosulás a tagjai közötti területi együttműködés keretén belül egyedi fellépéseket hajthat az Unió pénzügyi támogatásával vagy anélkül. A csoportosulás feladatai alapvetően az együttműködési programoknak vagy azok egyes részeinek, illetve az Unió által az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén támogatott műveleteknek a végrehajtását érinthetik. Ugyanakkor a tagállamok korlátozhatják a feladatok azon körét, amelyeket a csoportosulások az Unió pénzügyi támogatása nélkül végezhetnek.²⁶

Az együttműködés *intézményi struktúrájának* felépítése az alábbiak szerint alakul:

- a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló közgyűlés,
- a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró igazgató.

A közgyűlés az EGTC tagjainak képviselőiből áll, elfogadja annak éves költségvetését, és dönt az EGTC-t érintő valamennyi lényeges kérdésben. Az igazgató ellátja a szervezet képviseletét és a jogügyletek során annak nevében jár el. Megjegyzendő, hogy az Alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is.²⁷ Az EGTC-rendelet szabályozása az intézményi felépítés tekintetében tág és

²⁵ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 7. pont.

²⁶ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 9. a) pont.

²⁷ 1082/2006/EK rendelet 10. cikk.

keretjellegű, hiszen csupán két kötelezően létrehozandó szervet jelöl meg az EGTC számára. Az együttműködések intézményi struktúrájának kialakítása egyéb tekintetben a részt vevő partnerek hatáskörében marad.

Az *EGTC költségvetésére és pénzügyi felelősségére* vonatkozó szabályokat a rendelet 11–12. cikke rendezi, melynek alapján főszabály szerint az EGTC felelős mindennemű tartozásáért, a tagok vagyoni hozzájárulásának arányában. Az EGTC felel szervei cselekményeiért harmadik felek irányában, még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a szervezet feladatai közé.²⁸ Azonban az EGTC-rendelet lehetőséget biztosít a *tagok felelősségének korlátozására*, de erről a bejegyzés során a tagállamok döntenek, vagyis a „tagállamok megtilthatják a korlátolt felelősségű tagokból álló szervezet területükön történő bejegyzését”.²⁹ A magyar ETT/EGTC-törvény 2. cikke csak a korlátolt felelősségű csoportosulás lehetséges eseteit szabályozza.³⁰ Ennek alapján egy csoportosulás akkor korlátolt felelősségű, ha legalább az egyik tagja hazai helyi önkormányzat, annak jogi személyiséggel rendelkező társulása vagy költségvetési szerve. Ennek alapján a magyarországi székhelyű EGTC mint jogi személy korlátozott felelősséggel rendelkezik, amit a csoportosulás nevében is jelezni kell azzal, hogy az EGTC elnevezése a „korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás” kifejezést tartalmazza.³¹ A magyar ETT/EGTC-törvény „beszámoló készítési, könyvviteli és számviteli kötelezettséget”³² ír elő, az EGTC-gazdálkodás törvényességének ellenőrzésére pedig Magyarországon az Állami Számvevőszék jogosult.³³ A csoportosulás törvényességi felügyeletét az ügyész a rá irányadó szabályok szerint látja el.³⁴

Az EGTC megszüntetését a Fővárosi Törvényszék rendelheti el, míg a megszűnés csak jogutód nélkül, a rendeletben vagy a törvényben meghatározott esetekben lehetséges. A csoportosulás a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg.³⁵ Az EGTC-k megszüntetésének kezdeményezése nem köthető időponthoz vagy a teljesítendő projekt sikeréhez. Feltételhez akkor köthető a megszüntetés, ha az EGTC-t határozott időre hozták létre és a meghatározott időtartam eltelt, vagy ha meghatározott időn belül nem teljesül az

²⁸ 1082/2006/EK rendelet 10. cikk (3) bekezdés.

²⁹ 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³⁰ 2007. évi XCIX. tv. 2. § (3) bekezdés.

³¹ 2007. évi XCIX. tv. 3. §.

³² 2007. évi XCIX. tv. 8. cikk (1) bekezdés.

³³ 2007. évi XCIX. tv. 11-13. cikk.

³⁴ 2007. évi XCIX. tv. 10. cikk.

³⁵ 2007. évi XCIX. tv. 16. cikk.

Alapszabályban meghatározott cél, illetve ha megghiúsul az elérendő cél, vagy megvalósul a konkrét projekt.

Az Európai Bizottság szerepe a továbbiakban is a rendelet általános végrehajtásának nyomon követésében (monitoring), különösen az értékelésben nyilvánul meg. A Bizottság 2018. augusztus 1-jéig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Régiók Bizottságának e rendelet alkalmazásáról, amelyben mutatók alapján értékeli e rendelet eredményességét, hatékonyságát, relevanciáját, európai hozzáadott értékét és az egyszerűsítés lehetőségét.

EGTC-k a gyakorlatban

Az EGTC-k alapításának legfőbb indoka, hogy közös intézményi keretek között fogják össze a határok két oldalán megjelenő közös érdekeket. A Régiók Bizottságának adatbázisa szerint 2013 végéig Európában 43 EGTC jött létre, amelyek 20 tagállam 750 helyi és területi önkormányzatát fogják össze. Jelenleg 16 EGTC van Európában.³⁶

A már létrejött EGTC-k tevékenysége nagyon széles körű. *Funkcióik szerint* a következő csoportokba sorolhatók:

- *Politikai fejlesztésre, stratégia kialakítására, valamint az Európa 2020 stratégiához köthető tevékenységekre irányuló átfogó kezdeményezések:* megkísérlik felfedezni és megszilárdítani a kormányzás és a kohézió új módjait. Új földrajzi egység megteremtése céljából a helyi érdekeken túllépve egy tágabb fejlesztési stratégia érdekében lépnek fel.
- *Európai területi együttműködési programok kezelése:* egy EGTC egy határokon átnyúló, többoldalú együttműködési program irányító hatóságaként működik.
- *Közszolgáltatások nyújtása:* ilyen a „Cerdanyai kórház” EGTC egy kórházat működtet; bizonyos értelemben ez az EGTC – a szóban forgó pénzüsszegeket és a hatást tekintve – különösen erős elköteleződést képvisel a közös fellépés iránt. A létesítmény 2012-ben sorra kerülő megnyitását hosszú és fáradságos vitafolyamat előzte meg. A „Duero-Douro” EGTC a települések által nyújtott szociális szolgáltatásokat kívánja összefogni. A „Bonifaciói-szoros Nemzetközi Tengeriélővilág-parkja” nevű, kialakítás alatt álló EGTC pedig egy határokon átnyúló természetvédelmi park közös irányítását teszi majd lehetővé.

³⁶ Jürgen Pucher - Alexandra Frangenheim - Alice Radzyner: 2013. évi nyomonkövetési jelentés az EGTC-kről. Úton az új kohéziós politika felé. Metis GmbH, Brüsszel, 2014. február, 1. p.

- *Az EGTC-k az európai területi együttműködési hálózati programok* – mint az INTERACT és az ESPON – irányításában *katalizátor szerepet* tölthetnek be a 2013 utáni időszakban. Egyrészt az EGTC-k – mint elismert jogi személyek – megerősíthetik a tagállamok elköteleződését az effajta programok iránt, másrészt pedig támogathatják a többszintű kormányzás és a pénzügyi kezelés új megközelítéseit (felülkerekedve ezáltal a végrehajtás jelenlegi akadályain).³⁷

Az EGTC-kkel kapcsolatos tényleges fejlemények öt és fél éve után (az első EGTC 2008-ban alakult) már felfedezhető egyfajta földrajzi minta kirajzolódása. Az EGTC-k fejlesztését tekintve az alábbi csomópontok rajzolódtak ki:

- *Spanyolország–Franciaország–Portugália* – 7 db területi fejlesztési EGTC a határvidékeken: régóta tartó együttműködésre épül az intézményesülés. A folyamatos fejlesztés mellett a nyelvi és kultúrabeli hasonlóság is szerepet játszik az EGTC alapításban, és mindehhez jelentős politikai támogatás is járul, a korábbi kétoldalú államközi szerződések révén.
- *Belgium–Luxemburg–Franciaország–Németország* – 5 db EGTC az egyesített agglomerációs politikák mentén: az 1950-es évek óta gazdasági és polgári téren egyaránt folyamatos egyesülési törekvések figyelhetők meg. Ezek a sűrűn lakott és szoros egységet képező területek 2006 óta több eurokörzetet, euro-metropoliszt fogtak össze EGTC formájában, amelyek határokon átnyúló területek vagy agglomerációk irányítására vonatkozó stratégiaalkotás, projektfejlesztés és -végrehajtás célzatával alakultak meg.
- *Magyarország–Szlovákia–Románia* – 12 db helyi és területi fejlesztési kezdeményezéseket szolgáló EGTC: ezeken a területeken 2012-ben igencsak élénk fejlődés mutatkozott: az Ister-Granum EGTC mellett új csoportosulások alakultak. Ezek mindegyike erősen függ a területi együttműködési projektekből származó finanszírozástól.
- *A Földközi-tenger medencéje* – itt az EGTC a laza együttműködés struktúráinak megszilárdítására szolgáló jogi keret, amely egymás kultúráinak megismerését, a politikai párbeszédet és a közös érdekek uniós szintű előmozdítását célozza.³⁸

³⁷ A Régiók Bizottsága „Új szempontok az EGTC-rendelet felülvizsgálatához” című saját kezdeményezésű véleménye. COTERV – 004. CdR 100/2010. 2011. 01. 27–28. 6. p.

³⁸ Jürgen Pucher - Enrico Gaspari - Alice Radzyner: EGTC Monitoring Report 2012. Metis GmbH, Brussels, 2013. 85–86. p.

Az európai területi együttműködés (ETE) 2014 után

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió törekedjen a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése érdekében a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek lemaradásának csökkentésére, és különös figyelmet kell fordítani a vidéki térségekre, az ipari átalakulás által érintett térségekre és a súlyos és tartós természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókra.

Az ETE a kohéziós politika önálló célkitűzése marad 2013 után is, amelyet az ERFA finanszíroz, azonban a programok specifikumai miatt külön rendelet szabályozza. A javaslat előíranyozza az egyes feladatcsoportokhoz elérhető pénzügyi forrásokat, és meghatározza a tagállamoknak való kiosztás feltételeit. A tervezett felosztás a következő:

- 73,24% határokon átnyúló együttműködésre,
- 20,78% transznacionális együttműködésre és
- 5,98% interregionális együttműködésre.

A rendelettervezetekben új elemként jelenik meg a tematikus koncentráció, az *Európa 2020 Stratégia céljaival való szoros kapcsolat*, a beruházások megnövelt eredményorientációja és a területiség.³⁹ A 11 tematikus célkitűzés bevezetése lehetővé teszi, hogy a tagállamok az operatív programok tervezésénél fokozottabban fókuszáljanak egy adott témakörökre. A tematikus koncentrációra vonatkozó megállapodás értelmében a határon átnyúló, illetve a transznacionális együttműködések esetében az uniós források (legalább) 80%-át 4 tematikus célkitűzésre kell fordítani. A kohéziós források hatékonyabb felhasználása érdekében a Bizottság két új eszközt ajánl a tagállamok részére:

- Helyi közösségi részvételen alapuló helyi fejlesztési kezdeményezések (*Community-led Local Development – CLLD*) megvalósíthatók határ menti programok keretében is. (Ez nem más, mint a LEADER kezdeményezés beépítése a kohéziós politikába)
- Integrált Területi Beruházásokra (*Integrated Territorial Investment – ITI*) szintén lesz lehetőség, amennyiben az az együttműködési program részét képezi. Az ITI integrált fejlesztések speciális végrehajtási módját jelenti. Segítségével több operatív program különböző prioritási tengelyeinek támogatásai kombinálhatók egy adott terület specifikus igényeihez illeszkedő, integrált beruházások megvalósíthatósága érdekében. Az ITI

³⁹ Soós Edit: Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 52-64. p.

menedzsmentjére és végrehajtására ETT-t vagy egyéb jogi személyiséget lehet kijelölni, amelyet valamely résztvevő ország jogrendje alatt hoztak létre.⁴⁰

Európa különböző tájegységein és különböző hagyományokkal, történelmi, gazdasági tradíciókkal rendelkező határ menti térségeiben más-más céllal jöttek létre az EGTC-k. Azonban nem csak számszerűségüket tekintve emelkednek ki a magyar EGTC-k Európa-szerte, hanem abból a szempontból is, hogy többségében *komplex területpolitikai, területfejlesztési, fejlesztéspolitikai céllal jöttek létre*. Olyan fejlesztéspolitikai célrendszert fogalmaznak meg, amelyek a határ két oldalán fennálló területi kohéziós különbözőségeket próbálják enyhíteni, és az ennek eredményeképpen paradigmaváltás következik be a határon átnyúló együttműködések rendszerében, hosszú távon felértékelődnek a kisebb léptékű (mini eurorégiós város- vagy településszövetségek, EGTC-k), nagy és középvárosok kapuvárosi funkciói (gateway).⁴¹

ÖSSZEGZÉS

Összefoglalóan megállapítható, hogy az EGTC intézménye számos előnnyel jár, jelentős európai hozzáadott értéket képvisel, a létező együttműködéshez képest formálisabb intézményi kereteket biztosít. Az EGTC-rendelet tág partnerséget, határokon átnyúló valódi beavatkozási képességet és mindhárom együttműködési kereten belül – határokon átnyúló, transznacionális és régiók közötti – széles körű fellépéseket tesz lehetővé. Ezzel együtt egyszerűsíti a határokon átnyúló együttműködés korábban Unió-szerte nagyon heterogén jogi keretfeltételeit. A csoportosulások által vállalt tevékenységi kör nagyon tág, a természeti erőforrások közös kezelésétől, a határokon átnyúló közlekedési rendszerekhez való jobb hozzáférésen keresztül más területi ügyekig terjed. Sok csoportosulás az Európa 2020 Stratégiával összhangban növekedési és fenntartható fejlődési stratégiák végrehajtását tervezi, ezáltal hozzájárulva az érintett területek teljes körű fejlesztéséhez.

Az Európa 2020 célok teljesítésében a kohéziós politika fontos szerepet tölthet be, hiszen alkalmas arra, hogy a különböző ágazati politikák céljait összehangolja és egyidejűleg a helyi szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa. Fontos ugyanakkor az is, hogy a helyi és területi szempontok ne csak a kohéziós politikán keresztül jelenjenek meg,

⁴⁰ KIM Határon Átnyúló Kapcsolatok Főosztálya. <http://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-egyuttmukodes-2014-2020>

⁴¹ Baranyi Béla: A határmentiség dimenziói Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.

hanem minden olyan közösségi ágazati politikában, amely valamilyen területi dimenzióval bír. Mindez összekapcsolva azzal, hogy a magasabb szintek folyamatos párbeszédet biztosítanak a helyi és területi szinttel, megeremtheti a helyi és területi önkormányzatok nagyobb integritását. Ennek fontos eszközei lehetnek az EGTC-k. Horizontális értelemben valamennyi tagállamban lehetővé kell tenni, hogy a területi együttműködés mindhárom fajtája, a határon átnyúló, az interregionális és a transznacionális együttműködések kereteként is használják az EGTC-ket. Vertikális értelemben pedig törekedni kell arra, hogy a projektmenedzselésen, valamint az ágazati jellegű együttműködésen túl az EGTC a programmenedzselésben is szerephez jusson.

SUMMARY

The lack of unified legal regulation originates from the diversity of the legal systems was absent from the legislation of the European Union for a long time. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures common cooperation facilities with legal personality, for the local and regional authorities and member states under the *acquis communautaire*. The European Union has established a new legal instrument, a new form of cooperation of the European territorial cooperation (2007-2013, Objective 3). The adaptation of the European grouping of territorial cooperation (EGTC) is not obligatory; it is an instrument besides the existing ones, and choosing it is optional, it represents a new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation, and at the same time secures legal certainty.

This new legal instrument supplements the already existing initiatives and forms of cooperation, although the Euroregion and the working community also remain. The EGTC signifies decentralized cooperation, and is built on the years-long experience of European territorial cooperation. It is an instrument of multi-level governance and contributes to the quality improvement of local and regional cross-border cooperation.

The EGTC regulation is the first example among EU legal regulations in the course of which a legal instrument grants special rights to local, regional and national public law institutions and civil law organisations of the different member states, in order to develop unified structures that can achieve a more efficient cooperation.

The amending 1082/2006/EK Regulation makes changes, on the one hand, to respect the terminology introduced by the Treaty on the Functioning of the European Union and on the other hand in response to the weaknesses and areas of potential improvement. These changes concern the Membership, the content of the Convention and Statutes of an EGTC, its purpose, the process of approval by national authorities, applicable law for employment and for procurement, approach for EGTCs whose members have different liability for their actions and more transparent procedures for communication.

The Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings. The revised EGTC Regulation shall apply from 22 June 2014. It contains the most important pieces of legislation related to the cohesion policy and most of the programmes funded by the EU in the period 2014-2020.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Baranyi, B. (2007). *A határmentiség dimenziói Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Pucher, J., Frangenheim, A., Radzyner, A. (2014). *2013. évi nyomkövetési jelentés az EGTC-kről. Úton az új kohéziós politika felé*. Metis GmbH, Brüsszel.

- Pucher, J., Gaspari, E., Radzyner, A. (2013). *EGTC Monitoring Report 2012*. Metis GmbH, Brussels, 2013.
- Ocskay G.(2008). *Ister-Granum: Európában az elsők között. Az EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje*. Európai Tükör 2008/7–8.
- Soós, E. (2011). *Kohéziós politika*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- Takács, Z. (2013). *Felsőoktatási határ/helyzetek*, MTT Könyvtár 15. Szabadka.
- Zöld-Nagy V. (2007). A területi együttműködések szervezetére vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007.

Felhasznált jogforrások

- 1302/2013/EU rendelet. Az Európai Parlament és Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2013. 12. 17.
- 1082/2006/EK rendelet. Az Európai Parlament és Tanács rendelete lete az európai területi együttműködési csoportosulásról. Brüsszel, 2006. 07. 31.
- COM 2011 610 final/2 2011/0272 (COD). Az Európai Bizottság Javaslat az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2012. 03. 14.
- CdR 100/2010. COTER V – 004. A Régiók Bizottsága „Új szempontok az EGTC-rendelet felülvizsgálatához” című saját kezdeményezésű véleménye. Brüsszel, 2011. 01. 27–28. 6. p.
- ETS No. 106. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről. Madrid, 1980. 05. 21.
2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról

**THE PRESENT AND FUTURE OF SZIGETVÁR SPA – AN
ECONOMIC ANALYSIS OF GEOTHERMAL ENERGY
INVESTMENT**

Judit PÁLNÉ SCHREINER, engineering instructor

University of Pécs Pollack Mihály, Faculty of Engineering and Information Technology,
Faculty of Business and Economics

Address: H7625 Pécs, Böck János u.33.

Phone: +36 30 3134820

E-mail: judit.schreiner@gmail.com

THE PRESENT AND FUTURE OF SZIGETVÁR SPA – AN ECONOMIC ANALYSIS OF GEOTHERMAL ENERGY INVESTMENT

Keywords: Economic analysis, Geothermal energy, Investment, Renewable energy, Szigetvár, Thermal water

Abstract

In Hungary, geothermal energy has proved to be an economical source of energy for direct use. It highlights the pros and cons of including renewable energy in the power generation mix of Hungary, and the pros and cons of local application. This paper looks at the operation of Szigetvár Spa from both economic and social aspects. In this study, qualitative analysis is used for the basic economic and social introduction of the Spa, and then real options, based on quantitative methods, are described to identify the long-term financial consequences of the project.

In 1966, thermal water was found in Szigetvár. In 1997, this thermal water was certified as medicinal water. The wellhead temperature of Szigetvár thermal water is 62°C in the 790 metres deep thermal well. It is used as so-called domestic hot water in the Szent István housing estate and in Szigetvár Spa. One of the problems with the project is that it is based on single stage thermal water utilization, another problem is that the waste water is too hot. This can be solved by exploiting the heat energy of thermal water more intensively. This way, maximum benefits can be gained from geothermal energy with minimum use of energy. Static and dynamic investment analyses were carried out to examine the spa from a financial aspect. The methods used include static payback period, average rate of return, levelized cost of electricity, net present value, profitability index, dynamic payback period, internal rate of return and real options.

By pricing geothermal technology, it is possible to identify the strategic value of flexibility, to quantify what was previously left unquantified, and thus to show that geothermal investments are profitable not only from a social but also from a financial aspect as well.

INTRODUCTION

The economy of the South Transdanubian region has been unable to create a new development track since the change of regime. The result is general impoverishment, the increasing shortage of jobs and the mass emigration of young qualified professionals from the Region. The bad experiences of past decades underscore that external development resources can be expected only to a limited extent so it is vitally important how the region's internal, mainly naturally available, resources can be put to use.

The Region has natural resources which can be utilized to establish an internationally competitive economic condition (European Commission, 2009; Mádlné Szőnyi, 2009). In recent years, several facilities using geothermal energy started their operations in South Transdanubia which can be evaluated in terms of operating experiences (Bobok –Tóth, 2010; Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve, 2011). In my research I chose to study Szigetvár's thermal network (heating of housing estate and spa) as a model unit.

The study aimed at identifying the key investment and operational data of this market-based facility, the profitability of the business, evaluating the experiences, assessing the difficulties and defining the most promising lines of development for the Region.

INTRODUCTION OF SZIGETVÁR AND SZIGETVÁR'S THERMAL NETWORK⁴²

The past of Szigetvár is closely connected with the history of the castle. The settlement is located in the flood area of Almás Creek. An ever-important traffic and commercial route has lead across this soggy area inhabited for millennia. At the time of Hungarian conquest, Botond's tribe settled around here, and the creation of an urban settlement was due to the work of monastic orders.

By the 15th century a medieval town was formed surrounded by a castle to provide safety. After the battle of Mohács (1526), both the castle and the town were fortified, and the islands were flooded around by Almás Creek dammed to form a lake. Following the siege of Buda in 1541, Szigetvár became royal property. The king recognized the significance of the castle and established a permanent garrison there. However, the castle was taken by the Turks in 1566, who rebuilt it into what can be seen today. In the area of present-day Baranya county, the Turkish occupation lasted here the longest until February 1689.

By the mid-18th century Szigetvár lost its military importance, and the castle went into the hands of a landlord. At the end of 19th century, following the construction of Pécs-Barcs railway line, the town was able to connect to the country's economy and big factories were established, such as the steam mill in 1881, the shoe factory in 1884, and the cannery in 1937. Owing to centuries of development, Szigetvár was ranked to be a town in 1966 on the 400th anniversary of a heroic fight (www.szigetvar.hu).

In 1966, 400 years after fighting with the Turks, thermal water was found while drilling for oil near Szigetvár castle. The so-called thermal well No. 1 is 790 meter deep and yields 62°C water (Szederkényi, 2003). As it is a positive well (water comes with a pressure of about 1 bar), water is brought to the surface in a natural way, a pump is only required for transport. The well is operated by Sziget-Víz Kft. **Two additional wells can be found in the same water reserve. Well No. 3 is operated by Szeszico Kft.** situated in the area of Szigetvár. The company grows tomato in its greenhouses by using a

⁴² Technical data are taken from Sziget-Víz Kft.

remarkable technology. **Water is used to heat the greenhouses then it is reinjected into the ground through well No. 2.**

Water from thermal well No. 1 operated by Sziget-Víz Kft. is used in two ways. On the one hand, this water is used as domestic hot water in Szigetvár's Szent István housing estate. This water was previously used for heating the housing estate too but the aggressive water corroded the pipelines. Currently on **annual level, about 35-40 thousand m³** of rated mineral water is used for bathing, washing and cooking by Szigetvár residents living **in the nearly 800 flats** of the housing estate. **The other function is water use by the (supply for) Szigetvár Spa where 300-320 thousand m³ of water is used a year.** Apart from these areas of use, we also have to calculate with interim water leakage. As water output is steady but water use is not, loss is inevitable, although a buffer tank is in place to reduce it. It would be possible to directly control water output but meddling with stable pressure conditions in the well is a hydrological risk which could cause a drop in the yield of thermal well (Pálné Schreiner, 2013).

The ideal temperature for spa operations is 40-41°C (Mádlné Szőnyi, 2006). **As the entering water temperature is 59 °C, water cooling is a permanent task.** Heat absorption in winter can be realized by heating several institutions. Used water goes to heat an apprentice shop, a sports changing room, the Kumilla hotel, the spa building, the training pool, and the outdoor circulated pool of the spa. These can be safely heated this way until minus 10-15°C. In extreme cold (-25°C), the apprentice shop, the sports changing-room and the outdoor pool would be disconnected from the linked-up facilities. So far no large-scale intervention has been needed in the operations of the spa. In summer the above opportunities for heat absorption are applicable only to a limited extend, therefore cooling water is used to reduce water temperature entering the spa. The cooling water well is also located in the area of thermal well. Cooling water is let out into the boating lake of the castle park.

The temperature of hot water used and wasted in the spa is 32-35°C. This so-called waste water is let partly into the sewer and partly into the Almás Creek. Unfortunately, its reuse remains unsolved.

During the analysis of thermal water in 1997, it was discovered that the thermal water of Szigetvár is one of the best quality and most effective medicinal water with highly therapeutic potential (www.szigetvarigyogyfurdo.hu). By analysis, the thermal water contains sodium chloride and alkaline hydrogen carbonates, being highly effective in the therapy of joints, rheumatism and locomotive organs. Regularly using the water, its high

fluoride content slows down old-age osteoporosis, and it has proved excellent in post-operational and post-fracture rehabilitation, as well as treating gynecological problems and curing prostate complaints. The spa is also recommended to people suffering from hypertension, vascular and heart diseases (www.szigetvarigyogyfurdo.hu).

After three years of construction (2004-2007), Szigetvár Spa opened its gates in the place of the old thermal bath in September 2007. The spa is operated by Sziget-Víz Kft. The company, along with the local government, also acted as co-investor in the investment. The spa has two medicinal pools, a thermal water splash pool, a guitar-shaped beach pool, a sports pool, a children's pool and a Jacuzzi. The spa also offers wellness services, Finnish and infra sauna, as well as a steam cabin for its guests. Relying on the outstanding quality of its medicinal water, the spa operates a medical department offering complex curative care. Contracted by the National Health Insurance Fund, patients can use a number of medical services on a social security basis (www.szigetvarigyogyfurdo.hu).

ECONOMIC DATA⁴³

INVESTMENT COSTS

The Szigetvár Spa development was realized by Szigetvár Local Government in the years 2004 to 2007. The project received HUF 400,000,000 support from the current Széchenyi tender allocation. Other external, non-refundable resources were not involved in the project. The construction costs of spa buildings were HUF 1,129,627,821. The purchase cost of equipment was HUF 64,977,421. The broad list of equipment ranges from office desks to computers, to deck chairs, and medical mattresses. Spa construction also included a sports pool, a children's pool, outdoor flooring, fences and a drilled well. The investment cost of these facilities was HUF 99,456,109.

The investment cost at Szigetvár Spa was HUF 1,294,061,351; the breakdown is shown in Table 1.

⁴³ Financial data are taken from Sziget-Víz Kft.

Table 1 Breakdown of total investment costs of Szigetvár Spa

Description	HUF
Building	1,129,627,821
Facility	99,456,109
Equipment	64,977,421
Total	1,294,061,351

Source: Sziget-Víz Kft., edited by Judit Pálné Schreiner

OPERATING COSTS

Direct trading cost

Direct trading cost consists of three items, namely, material-type expenses, personnel expenditures and combined direct expenses. In material-type expenses, the basic fee for water reserve tax (mining royalties) is HUF 4.5/m³ in case of medical use, and a five-fold factor applies in case of public use. This cost amounted to HUF 9,915,381 at Szigetvár Spa in 2011. Depreciation is calculated at 2% for buildings and 14% for machinery. IT equipment is depreciated in 2 years, while equipment valued under HUF 100,000 is depreciated on a case- by-case basis, typically in a lump sum. So depending on the amount of assets valued under HUF 100,000 (deck chairs, small machinery etc.) and the IT equipment (monitors, printers), the annual depreciation cost varies; in 2011 depreciation was calculated at HUF 10,728,057. In 2011 material-type expenses amounted to HUF 58,839,189 at Szigetvár Spa. In 2011, personnel expenditures such as salaries expense, payments to personnel and salaries tax totaled HUF 52,139,564; combined direct expenses such as transportation, machinery cost, maintenance cost and laboratory cost were HUF 5,831,635. **Based on the above, direct trading cost in 2011 was HUF 116,810,388.**

Indirect sales cost

I used operation-based accounting during the research. The item indirect sales cost is a collective term at Szigetvár Spa. It includes items which are difficult to break down under given headings, such as the salaries and other expenses of company management, maintenance cost of the central building, expenses of administrative personnel (book-keeping, wages accounting). In 2011 these costs totaled HUF 56,528,683 at Szigetvár Spa.

In 2011 the operating cost was HUF 173,339,071 at Szigetvár Spa.

OPERATIONAL COST

The operational cost is given by subtracting depreciation from operating cost, i.e.,
 $\text{Operational cost} = \text{Operating cost} - \text{Depreciation} = \text{HUF } 173,339,071 - \text{HUF } 10,728,057 = \text{HUF } 162,611,014$. **In 2011 the operational cost was HUF 162,611,014 at Szigetvár Spa.**

OPERATING SALES INCOME

In 2011 the operating sales income was HUF 154,524,137 at Szigetvár Spa. The points and amount of sales income are shown in Table 2.

Table 2 Operating sales income at Szigetvár Spa in 2011

Points of sales income at Szigetvár Spa	HUF
Support from National Health Insurance Fund	23,024,493
Payments from voluntary or private health insurers	0
Value of redeemed holiday vouchers	13,006,950
Entry fees	100,645,696
Season ticket sales	675,000
District heat sales (DHW)	11,525,000
Other income	6,046,998
Total sales income	154,524,137

Source: Sziget-Víz Kft., edited by Judit Pálné Schreiner

FINANCIAL ANALYSIS

To achieve the highest return on the investment, various analytical tools help identify the best alternative or the best combination of alternatives. The most commonly used methods are: determining the discounted value of the total life cycle unit cost of energy generated by the realized investment; calculating the modified internal rate of return; and determining the saving/invested capital ratio, when there are no actual revenues, only cost savings (RenEnergy, 2004). The calculations which form the basis of investment decisions can be divided into two large groups, the static and dynamic analyses of investment profitability.

STATIC INVESTMENT ANALYSIS

A common feature of static analyses is that they ignore the time value of money, i.e., they do not account for the time dimension of cash flows. These calculations are less complicated and cost-effective methods. The most widely used static calculations of investment profitability are as follows:

Cost comparison: Static cost-based methods calculate the project cost and the project unit cost by ignoring the time value of money. In this research, these are calculated per kWh and GJ, respectively.

Profit comparison: the difference of operating revenues and operating expenses in a given year, i.e., the operating cash flow of the investment.

Profit and loss calculation: profit projected on time. Two versions of cost/profit ratio have been calculated in the research: the ratio of investment cost over return and the return on owner's equity.

Payback period: payback time or period of the project. Shorter payback time is better than a longer one, but there is no clear rule as to how much shorter is considered better. The payback time method does not define the payback time needed for profit maximization, so it is not recommended to use as a selection tool in the assessment of durable assets (Hanyecz - Pálné Schreiner, 2013).

STATIC ANALYSIS OF INVESTMENT PROFITABILITY OF THE SZIGETVÁR SPA

Net Income

The operating revenue of the Szigetvár Spa in 2011 was HUF 154,524,137, the operating cost was HUF 173,339,071, and thus the loss at the spa was HUF - 18,814,934.

Return

The basis of return is the sum of Net Income and Depreciation, HUF -18,814,934 + HUF 10,728,057, = HUF -8,086,877.

Return on investment = Total cost of investment / Basis of return =
HUF 1,294,061,351 / HUF -8,086,877 -> return is not possible.

Return on owners' equity = (Total cost of investment – Tender allocation)/Basis of return
= HUF 894,061,351 / HUF -8,086,877 -> return is not possible

Since no profit was generated, it was impossible to calculate return.

Unit cost of fuel

Annually, the spa uses 386,900 m³ of thermal water, 80% of which is 59°C. The amount of energy in this water is 31,864 GJ (8,851,182 kWh). This value has been calculated based on the quantity of medicinal water used in the spa, whereas it doesn't include the amount of energy contained in water leakage.

Unit cost of 1 kWh of energy = Operating expenses / Amount of replaced energy =
HUF 173,339,071 / 8,851,182 kWh = **19.60 HUF/kWh**

Unit cost of 1 GJ of energy = Operating expenses / Amount of replaced energy =
HUF 173,339,071 / 31,864 GJ = **5,440 HUF/GJ**

1 m³ of natural gas means 10 kWh of energy at a caloric value of 36 MJ/ m³. Thus the above amount of energy could be produced by using 885,118 m³ of gas.

Unit cost of 1 m³ of replaced gas = Operating expenses / Volume of replaced gas =
HUF 173,339,071 / 885,118 m³ = **195.8 HUF/ m³**

Unit production cost of 1 m³ of thermal water = Operating expenses / Volume of thermal water extracted = HUF 173,339,071 / 386,900 m³ = **448 HUF/m³**

The investor in Szigetvár doesn't take into account the savings on gas fee as a source of 'revenue' in the calculation of operating revenues. **If we consider that in order to reach the ideal water temperature of the Szigetvár Spa (40- 41°C), the incoming 59 degree water is used to heat the school's apprentice shop, a sports changing room, the Kumilla hotel, the building of the training pool, the town's sports hall and the spa building – nearly 36,772 m³ of space volume – then the net income of the investment looks as follows.**

Savings on gas fee

As the result of development, the geothermal energy provides the heating of 36,772 m³ of space volume. In 2011, this allowed saving 6,251 GJ (1,736 mWh) of energy, which corresponds to **233,906 m³ of gas** (back calculated from the amount of heat). It resulted in 6,251,000 MJ * 3.741 HUF/MJ = HUF 23,384,991 of savings on gas fee in 2011. The operating 'revenue' increased by gas fee is HUF 154,524,137 + HUF 23,384,991 = HUF 177,909,128. Thus the net income of the spa in 2011 is HUF 177, 909,128 - HUF 173,339,071 = **HUF 4,570,057 profit.**

Payback period of the operating revenue adjusted by gas fee

The basis of return (its source) is the sum of Net Income and Depreciation, HUF 4,570,057 + HUF 10,728,057 = HUF 15, 298,114.

Payback period of investment = Total cost of investment / Basis of return = HUF 1,294,061,351/HUF 15,298,114 = **84.6 years**

Payback period of owners' equity = (Total cost of investment – Tender funds)/Basis of return = HUF 894,061,351/HUF 15,298,114 = **58.4 years**

DYNAMIC INVESTMENT ANALYSIS

Practice usually supports decision-making which is based on dynamic investment calculations. **The most commonly used framework for investment assessment is discounted cash flow (DCF).** In the research, the following DCF methods have been used for the calculation: net present value, total life cycle cost, total life cycle unit cost, internal rate of return, modified internal rate of return, and dynamic payback period (Bélyácz I., 2009).

An investment project with steady cash flows can be best assessed by the net present value (NPV) method in a deterministic environment. Based on the cash flows, the framework identifies the future net cash flows (usually on annual level), and then it discounts them at a risk-adjusted rate so that they are expressed as the present value of cash amounts (Csapi V., 2013). If the net present value is greater than zero, the investment is profitable, and the metric suggests the decision maker that the investment should be realized; if the net present value is less than zero, the investment is uneconomical and should be rejected.

The method of total life cycle cost (TLCC) accounts for the cost factors from the point of view of a single player, the electricity generating company, i.e., the power plant owner. The method ignores both the impacts on the broader electricity grid and the externalities important to the environment and society; it only observes CO₂ emission. The method calculates the cost during the total life cycle of the power generation facility.

The metric of levelised cost of energy (LCOE) distributes the expenses over the present value of the amount of power output. There are two methods in use. The one used by the International Energy Agency (IEA) discounts future costs then divides the result by the present value of future output. The other, so-called annuity method is based on the present value of the sum of future cost flows, and then it derives a cost equivalent which is divided by the average annual electric energy output. If, during discounting, the same cost of

capital is used in both methods, and the same levelising rate in the annuity formula, the results will be equal.

The internal rate of return of an investment (IRR) is the average return realized annually. The investment is acceptable if the returns are greater than the cost of capital, i.e., the cost of funds used to realize the investment. Regarding IRR value, the cost of capital is the minimum rate of return that is acceptable.

The modified internal rate of return (MIRR) resolves the ranking conflict resulting from the different assumptions of reinvestment rate for the two most commonly used investment calculations, net present value and internal rate of return, in that it calculates the future value by assuming the reinvestment of project cash flows at the cost of capital. Then it looks at the discount rate at which the sum of future values will produce the present value of the sum of investment costs. The decision rule is the same as in the case of internal rate of return.

The discounted payback period (DPP) is the time period needed for the payback of the upfront investment cost, expressed in the future discounted cash flow (converted to present value). Cash flow items are discounted to the start of investment at a rate to express the uncertainty of future cash flow items in addition to the time value of money. The greater the uncertainty of future cash flow items, the bigger the cost of capital. The shorter the payback period, the better, regardless if the cash flow is discounted or not. It is still unclear how much shorter time is good. All we can know is that the investment, based on the discounted cash flow, can be precisely covered during the discounted payback period, at a time when the cumulated discounted cash flow breaks even with the initial amount of investment. This method, too, ignores a significant part of cash flows of the observed investments.

DYNAMIC ANALYSIS OF INVESTMENT PROFITABILITY OF THE SZIGETVÁR SPA

In the case of the Szigetvár Spa, the basis of calculation was 10% rate of cost of capital and 50 years of useful lifetime. The results are shown in Table 3.

Table 3 Dynamic investment ratios of the Szigetvár Spa

	Unit of measurement	Szigetvár
Useful lifetime	year	50
Cost of capital	%	10
NPV	HUF	- 1,249,370,532
TLCC	HUF	3,012,686,083
LCOE	HUF/mWh	39,980
IRR	%	NA
MIRR	%	3.60%
DPP	year	1448

Source: Sziget-Víz Kft. edited by Vivien Csapi

The research results indicate that the Szigetvár thermal project is characterized by a high present value of total cost and unit cost. It does not create value on annual level, and after spreading out the modified internal rate of return, the investment has an annual rate of return of 3.6%.

DISCUSSION

The operation of the Szigetvár Spa is sustainable in the long run since the geological studies suggest the availability of geothermal heat is unlimited (Liebe et al., 2001). Additional projects such as the development of cascade (multigrade) use of thermal water could further increase the profitability of the spa (Mádlné Szőnyi, 2006).

A possible location for the cascade use of water could be the Szent István housing estate. As the hot water pipeline network is outdated, consumers often complain about the quality of service. This problem could be solved by installing a thermostatic valve. This kind of technical solution would result in several hundreds of thousands m³ of water let out at the terminal points. **The cooled down water could be transferred to Szeszico Kft. and used to heat greenhouses, then with the rest of used thermal water it could be pumped back into the water-yielding layer.** As it can be done by installing a nearly 300-meter long pipeline, this could be an investment with fast return, improving the quality of service. Additionally, **pumping back the water could ensure long-term sustainability.**

Another way to improve the quality of hot water could be the installation of circular pipeline network in the housing estate. Here the returning (cooled down) water could be pumped to the pools for use in the spa, with no extra cooling.

The cascade use of thermal water could also be realised with the 32-35 degree warm water let out from the spa. The cooled down water could be recycled to use for the heating of municipal buildings lying 300 to 400 meters away. A study on energy use states this heat loss would supply enough energy to heat Vígadó. Although these projects would involve extra costs, they could also increase the efficiency of the system.

CONCLUSION

Because of high investment costs, the utilization of alternative energy sources carries a substantial risk for the investors. **Creation of efficient circular flows in the spa and thereby the profitability of the project can only be achieved by additional investments, which involve significant extra investment and expenses.** At the same time, by using geothermal energy in Szigetvár, fossil fuel equivalent to 6,251 GJ of energy remains unburnt annually by replacing nearly 233,906 m³ of natural gas. **Therefore the basic environmental benefit of the investment is reduction of CO₂ emissions contributing to greenhouse effect.** No other environmental effects (either negative or positive) are induced during the operation of the spa, so they cannot be quantified, and the built-in materials will not directly impact the environment, should the investment come to an end.

REFERENCES

- Bélyácz, I. (2009). *A befektetési döntések megalapozása*, Budapest: Aula Kiadó
- Bobok, E., Tóth, A. (2010). *A geotermikus energia helyzete, perspektívái.* = Magyar Tudomány, Budapest, 2010/8. p. 926-936.
- Csapi, V. (2013). *Stratégiai beruházások a villamosenergia-szektorban A reálopció-elmélet alkalmazásának lehetőségei és korlátai a liberalizált villamosenergia-szektor egyedi és összetétel-szintű optimalizálási döntéshozatala során.* Doktori értekezés, PTE-KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, Pécs, 2013
- Data of medical water in Szigetvár, <http://szigetvarigyogyfurdo.hu/#kezdolap> (last visited 28 February 2013)
- Data of Szigetvar Spa, <http://szigetvarigyogyfurdo.hu/#medencek> (last visited 28 February 2013)
- European Commission (2009). *Panorama of Energy*. Energy statistics to support EU policies and solutions. European Commission, Luxembourg
- Hanyecz, L., Pálné Schreiner, J. (2013). *A szigetvári termálvíz felhasználásának gazdasági elemzése.* in: Régiók fejlesztése – TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0002 projekt

- kutatászáró konferencia tanulmánykötete. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs 2013. pp. 99-110. ISBN: 978-963-642-531-9
- History of Szigetvár, http://szigetvar.hu/#szigetvar_tortenete (last visited 28 February 2013)
- History of Szigetvár, http://szigetvar.hu/#szigetvar_tortenete (last visited 28 February 2013)
- Liebe, P. et al. (2001). *Tájékoztató. Termálvízkészleteink, hasznosításuk és védelmük.* Környezetvédelmi Minisztérium megbízásából készítette a VITUKI Rt. Hidrológiai Intézete, Budapest. 2001. 29.p.
- Mádlné Szőnyi, J. (2006). *A geotermikus energia.* Grafon Kiadó, Nagykovácsi, 2006. 144.p.
- Mádlné Szőnyi, J. (2009). Fejlődési lehetőségek a geotermikus energia hasznosításában, különös tekintettel a hazai adottságokra In: Magyar Tudomány, Budapest, 2009/8. 989-1003.p.
- Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010-2020.* A 2020-ig terjedő megújuló energiahordozó felhasználás alakulásáról. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Budapest, 2011. április 19. 222.p. http://geotermia.lapunk.hu/tarhely/geotermia/dokumentumok/national_renewable_energy_action_plan_hungary_hu.pdf Download:2011.03.02.)
- Pálné Schreiner J. (2013). *Alternatív energiák hasznosítási megoldásainak vizsgálata.* In: Buday-Sántha Attila (szerk.) Dél-Dunántúli régió fejlesztése II. kötet: TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0002 „A Dél-Dunántúli régió egyetemi versenyképességének fejlesztése” című projekt „Dél-Dunántúl gazdasági erőforrásainak feltárása és fejlesztési lehetőségek meghatározása” című alprojekt kutatást záró monográfia. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2013. pp. 466-505. ISBN: 978-963-642-537-1
- RenEnergy (2004). *Economic Planning for Commercial Renewable Energy Projects* Download: www.focusonenergy.com, 2009.04.10.
- Szederkényi, T. (2003). *Délkelet-Dunántúl ismert és reménybeli termálvíz készletei.* In: Megújuló energiaforrások és a termálvíz többcélú hasznosítása, Mandulavirágzási Tudományos Napok, Konferenciakötet, Pécs, 2003. 29-32.p.

**SOME FEATURES OF EDUCATION OF REGIONAL POLICY IN
HUNGARIAN HIGHER EDUCATION IN THE EARLY 2010s**

**A TERÜLETFEJLESZTÉSI KÉPZÉS EGYES JELLEMZŐI A HAZAI
FELSŐOKTATÁSBAN A 2010-ES ÉVEK ELEJÉN**

Pál SZABÓ

Eötvös Loránd University, Department of Regional Science
Address: Pázmány P. st. 1/C, 1117, Budapest, Hungary
Phone: +36-1-372-2500/1746
E-mail: szabopalpeter@t-online.hu

János GYURKOVICS

University of Szeged, Institute of Economics and Economic Development
Address: Kálvária sgt. 1., 6722, Szeged, Hungary

Tamás JANCsó

Eötvös Loránd University, Department of Social and Economic Geography
Address: Pázmány P. st. 1/C, 1117, Budapest, Hungary
Phone: +36-1- 3722500/1756
E-mail: jancsotomi@gmail.com

Miklós LUKOVICS

University of Szeged, Institute of Economics and Economic Development
Address: Kálvária sgt. 1., 6722, Szeged, Hungary
Phone: +36-62-546-908
E-mail: miki@eco.u-szeged.hu

János SCHWERTNER

Eötvös Loránd University, Department of Social and Economic Geography
Address: Pázmány P. st. 1/C, 1117, Budapest, Hungary
Phone: +36-1- 322500/1755
E-mail: schw.j@t-online.hu

A TERÜLETFEJLESZTÉSI KÉPZÉS EGYES JELLEMZŐI A HAZAI FELSŐOKTATÁSBAN A 2010-ES ÉVEK ELEJÉN

SOME FEATURES OF EDUCATION OF REGIONAL POLICY IN HUNGARIAN HIGHER EDUCATION IN THE EARLY 2010s

Keywords: regional development, higher education

Abstract

This paper is based on the lectures held at the conference of the Hungarian Society of Regional Science (2013, Kaposvár, Section: „The knowledge of EU regional policy in higher education”) on the one hand, and on the other hand it is based on studies and data of the education of regional policy experts. The aim of this paper is to give information about some current general and local specifics of the education of regional policy experts in Hungary.

Kulcsszavak: területfejlesztés, felsőoktatás

Összefoglaló

Jelen tanulmány részben a Magyar Regionális Tudományi Társaság 2013. évi vándorgyűlésének (<http://www.mrtt.hu/hu/vandorgyules2013kaposvar.html>) „Az Európai Unió fejlesztéspolitikai ismeretei a felsőoktatásban” szekciójában elhangzott előadásaira és az ezekből helyben kialakult szakmai beszélgetésekre, részben szakirodalmi feldolgozásra és adatgyűjtésre, -elemzésre épül. A munka célja, hogy aktuális képet adjon a hazai területfejlesztés oktatásának egyes jellemzőiről, és néhány helyi képzési sajátosságot is bemutasson az oktatók szemszögéből.

BEVEZETŐ

Magyarországon a területfejlesztés oktatása az 1990-es évektől nagy teret kapott, és különböző szakmai továbbképzések mellett több intézményben megkezdődött szakirányként vagy tantárgyakként az ismeretek átadása. Az Európai Unióhoz való csatlakozás generálta munkaerő-piaci kereslet révén később a szerepe tovább nőtt, és napjainkra már számos helyen, számos formában lehet elsajátítani a területfejlesztés, regionális politika elméleti és gyakorlati ismereteit. A következőkben arra vállalkozunk, hogy a képzés néhány jellemzőjét feltárjuk, valamint két példán keresztül bepillantást adjunk egyes konkrét formáiba.

A HÁTTÉR

Horváth Gyula a területfejlesztés korábbi oktatásáról írja, hogy „A terület- és településfejlesztési szakértők ismereteiket a 80-as évek végéig csak a gyakorlatból

meríthették, szervezett képzésük Magyarországon nem volt. A szakma egyes részterületeit különböző felsőoktatási intézményekben oktatták ugyan, de mindenütt csak az alapszakhoz szükséges speciális ismeretek keretei között.” (1994, 231). Ezek közül többen kiemelik a hetvenes évektől a Politikai Főiskolán folyt posztgraduális területfejlesztési képzést (Tatai 2005, Rechnitzer 2006, Vidéki 2010). Horváth (1994) úgy látja, hogy Nyugat-Európában, majd Magyarországon is a gazdasági és a politikai hatalom decentralizálása ösztönözte a regionális fejlesztés és politika térnyerését az egyetemi képzésben. A rendszerváltás után ez kezdetben posztgraduális képzési formában folyt (például a Pécsi Tudományegyetemen, Budapesten az ELTE Társadalomtudományi Karán), amelyekre később nappali képzés épült.

A kilencvenes években három fő tényező járult hozzá a területfejlesztési tartalmú képzés térnyeréséhez:

1. Általánosságban a tér, a területi különbségek a hazai elit gondolkodásában jelentősen felértékelődött (pl. a választások területi elemei, a megjelenő munkanélküliség területi különbségei, vagy a befektetők területi ítéletei miatt). Ennek megfelelően a hazai tudományos szférában is a társadalmi és gazdasági tartalmú tértudományok serkentőleg hatottak a közgazdaságtan, szociológia, politológia világára.
2. A piacgazdaság működésével megteremtődtek a területfejlesztés klasszikus, európai formájának alapjai, és a hazai területfejlesztés rendszerváltozás utáni éledése, kifejezetten a szakpolitika céljainak, eszközeinek, valamint kiemelten az új intézményrendszerének törvényi úton (1996. évi XXI. tv.) történő kialakítása és fizikai megjelenése, növekvő területfejlesztési szakemberigényt generált. Ezzel együtt a hazai magánszféra is felfigyelt erre a területre, és egyre több cég profiljában jelent meg a területfejlesztés, majd idővel munkatársaik között az immár területfejlesztői végzettséggel rendelkezők.
3. „Ahogy közeledett Magyarország uniós csatlakozása és ismertté vált, hogy a regionális politika egyik súlypontja lesz a támogatásoknak, úgy növekedett az érdeklődés a szakma iránt” (Rechnitzer 2006, 75), és az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző felkészülési munka (például a Phare program) erősen generálta a keresletet. Az Európai Unió csatlakozás közeledtével olyan mértékű forrásbővülés víziója, majd később valósága következett be, amely számos szinten igényelte a területfejlesztői ismereteket.

A területfejlesztők szakmai köre így egyre bővült, de többen nem nappalis képzésben, hanem posztgraduális formában tanultak, vagy a szakirodalomból és a gyakorlatból szereztek jártasságot.

A 2000-es években a hazai finanszírozású területfejlesztés gyengült, viszont az Európai Unióhoz való csatlakozással új, sokkal gazdagabb perspektívák nyíltak a szakma előtt: a tervezési dokumentumok elkészítése, a fejlesztések kidolgozása és pályáztatása, a támogatások lefuttatása, a hatásértékelés, illetve a pályázás, a projektmenedzsment is munkaerő-piaci keresletet generáltak a hivatalok és a magánszféra részéről. A területfejlesztés, mint sajátos részpolitika és gyakorlati tevékenység szakmai-tudományos gyökerein számos tudományterület osztozik (Nemes Nagy 2006, 72), így egyre több intézményben, egyre több formában jelent meg a területfejlesztés oktatása (nem beszélve az előretörő vidékfejlesztésről, vagy a feléledő városfejlesztésről, amelyekkel itt nem foglalkozunk). A területfejlesztői szakma gyűjtőhelye lett a különböző (leginkább földrajzi, közgazdasági, szociológiai) alapokról indulóknak, így a területfejlesztők diplomái elég sokfélék. Ehhez kapcsolódik, hogy bár voltak törekvések, de nem került korlátozásra ki űzheti a területfejlesztés; ez utóbbin kíván változtatni egy új rendelet (szakértők regisztrációja), amely a közel jövőben léphet életbe. A korlátozás az oktatásban, annyiban jelen van, hogy a képzések akkreditáción mentek át beindulásuk előtt, de a területfejlesztés oktatása azonban így is elég sokszínű lett.

2014-től új EU-ciklus kezdődik, amelyben a regionális (kohéziós) politika még mindig hangsúlyos, így nem mindegy kik elemeznek, kik terveznek és kik végzik a megvalósítást ezen a téren, és kik, mire és hogyan készítik fel őket.

KÉPZÉSI FORMÁK

Kísérletet tettünk a magyarországi felsőoktatásban zajló területfejlesztési képzések - megoldások adatainak összegyűjtésére és feldolgozására. Ez alapján 14 városban, 16 felsőoktatási intézményben, mintegy 50 szakon (szakirány, kurzus stb. formában) jelenik meg a területfejlesztés oktatása (valahol csak a vidékfejlesztés), és legalább 50 oktatója van a szakpolitikának. A sokféleségét mutatja, hogy a felsőoktatás tizennégy képzési területe közül négyben is megjelenik olyan képzés, amely legalább szakirány szinten kifejezetten területfejlesztő (vagy vidékfejlesztő) képzést takar:

Az agrárképzési területen van Gazdasági és vidékfejlesztési agrármérnök BSc, Tájépítész mérnöki MSc, Vidékfejlesztési agrármérnök MSc.

A gazdaságtudományok képzési területen van Regionális és környezeti gazdaságtan MA.

A társadalomtudományi képzési területén van Nemzetközi tanulmányok MA.

A természettudományi képzési területen van Földrajz BSc, Geográfus MSc szakirány.

Más képzésekben tantárgyi szinten jelenik meg a területfejlesztés oktatása. Különböző profilú karokon folyik az oktatás, egy településen akár különböző intézményekben, vagy akár ugyanazon egyetem, különböző karain (pl. ELTE TTK Geográfus MSc – ELTE TÁTK Nemzetközi tanulmányok MA, vagy SZTE TTK Geográfus MSc – SZTE GTK Regionális és környezeti gazdaságtan MA).

Érdemes lenne megvizsgálni, hogyan lehetne az együttműködéseket, az esetleges szinergiákat erősíteni, illetve a képzési profilokat megosztani. Szakmai kérdés az is, hogy több helyen folynak a felsőoktatási intézményekben felsőfokú végzettségi szintet nem biztosító területfejlesztő képzések, felsőoktatási szakképzés és szakirányú továbbképzés formájában. E képzések szerepét, és viszonyát az alapképzésekhez, mesterképzésekhez is érdemes lenne átgondolni.

A következőkben két képzést mutatunk be, az első esetben inkább az általános jellemzőkre, míg a másodiknál a módszertani lehetőségekre helyezve a hangsúlyt.

Az első az *Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajz BSc és Geográfus MSc terület- és településfejlesztő ill. regionális elemző szakiránya*. A karon (egyidőben a többi tudományegyetem földrajzi szakterületével) 1993-ban indult útjának a földrajz tanári szak mellett az ötéves, osztatlan geográfusképzés, amelyen egyik választható szakirány a terület- és településfejlesztés volt. Később megjelent a szakpolitika részére szintén fontos szakembereket képző regionális elemző szakirány is.

A képzés a megváltozott törvényi szabályozás miatt (Bologna folyamat) jelenleg úgy fut, hogy Földrajz BSc-n (3 év) egy év általános képzés után lehet terület- és településfejlesztési, regionális elemző vagy természetföldrajzi szakirányt választani, viszont a Geográfus MSc-n (2 év) már a jelentkezéskor meg kell jelölni a szakirányt (terület- és településfejlesztő, regionális elemző, vagy más). A BSc szakra bekerülés nincs kötve előfeltételhez, az MSc esetében azonban bizonyos mennyiségű szaktantárgyi előképzettséget kell tudni felmutatni, vagy bepótolni.

A képzést a kínálati oldalról nézve elsőként, megállapítható, hogy jellegzetessége a földrajzi alapról indulás, és a teljes képzés során végig, kötelező vagy választható tárgyak formájában a társadalom- és gazdaságföldrajz, valamint a regionális földrajz megmarad. Ezeken túl rendkívül sokféle a tudományági kínálat, benne természetföldrajzi, föld- és társadalomtudományi alapok. A szakmai vonulatot a módszertani, elemzési, térképezési ismeretek, és a terület- és településfejlesztés témaköreinek tárgyai jelentik.

A két szakirány közötti különbség, hogy míg a regionális elemző szakirányon nagyobb hangsúlyt kap a téma elméleti és elemzői oldala (adatforrások, kvantitatív és kvalitatív elemzési módszertan stb.), addig a terület- és településfejlesztési szakirányon a téma szakpolitikai oldala a hangsúlyosabb.

Mindkettőre jellemző, hogy sokféle területi szinttel foglalkozik, azaz az EU, az országos, a regionális lépték és a helyi, települési szint is jelen van. A képzés elméleti része (előadások) mellett gyakorlatok is futnak (rövidebb-hosszabb elemzések készítése, valamint prezentációk előállítása, szakmai vitája, egyénileg vagy csoportosan egy-egy érdemi, valós kérdéskört érintő szakmai problémáról), valamint fontos része a képzésnek a BSc-n a nyári és évközi terepgyakorlatok, az MSc-n pedig a többhetes szakmai gyakorlat. (A terepi munka sokféle, a helyi gazdaságfejlesztéstől (pl. Pásztó, Sarród, Mórahalom, Vasvár, Szarvas, Lengyeltóti) a városfejlődési, -fejlesztési témákon át a különböző ágazati földrajzi jelenségek vizsgálatáig.) A képzés jellegzetessége még a számítástechnikai (térinformatikai programok, tematikus térképezés) és statisztikai módszerek hangsúlyos oktatása.

A területfejlesztési és elemzési ismereteket a tudományos minősítéssel rendelkező főállású egyetemi oktatók mellett - akik közül egyesek korábban a szakpolitikában is dolgoztak, valamint többen jelenleg is alkalmi szakértőkként vesznek részt benne - több külső szakértő is oktatja. Sajnos kevés az oktató a hallgatói létszámhoz viszonyítva, s mivel a képzési keretben egyszerre próbálnak tanárokat, tudományos kutatókat, szakpolitikához értőket kiképezni, így óhatatlanul megosztott figyelem jut a területfejlesztésre. Végezetül azt emelhetjük ki, hogy jellemző a szakmai sokszínűség, azaz a kurzusokon keresztül gyakorlatilag a terület- és településfejlesztési szakma minden szegmensét célozza az itteni szakemberképzés.

A keresleti oldalra jellemző, hogy többen azzal a céllal érkeznek már a kezdetekkor, hogy terület- vagy településfejlesztésben kívánnak majd a jövőben dolgozni. Néhányan sajnos azonban az alapján választanak, hogy a földrajz könnyű szaknak tűnik, majd pedig a szakon, mivel nincsenek tanári ambícióik, és nem vonzódnak a természetföldrajzhoz, kényszerként belefutnak a szakmába, vagy az elemzői, vagy a tervező-fejlesztő részébe. (Ráadásul az utóbbi évek tapasztalata, hogy a hallgatók egy részének az országismerete nagyon szegényes a hazai utazások élményének hiánya miatt, viszont egyrésztük profi világjáró.) A nagy hallgatói létszám és a szerény előszűrés miatt vegyes a mezőny, így különböző idő alatt, különböző eredményekkel fejezik be a szakot. A képzés sokszínű

jellegéből adódóan a diákoknak maguknak kell kialakítani - az érdeklődési körüknek megfelelően, az adott keretek között - a saját tanulmányi csomagjukat.

A szakmában való elhelyezkedés összességében sikeresnek minősíthető, bár tény, hogy nem mindenki jut szakmai álláshoz, és egyfajta lemorzsolódás is jelen van. Az évenkénti mintavételezés azt mutatja, hogy sokan – mindenekelőtt az egyetemen is jól teljesítők - azonban elhelyezkednek, az ELTE sajátos földrajzi helyzetéből és képzési profiljából adódóan egyrészt a különböző országos államigazgatási intézményekben, hivatalokban, azok háttérintézményeiben, másrészt pedig a magánszférában, a területfejlesztéshez (is) kötődő cégeknél.

A BSc-s hallgatóknál egyre gyakoribb a lokális, mikroregionális szintű szakpolitikába kerülés is. (A képzésről részletesebben (Tantervek): <http://to.ttk.elte.hu/> valamint <http://geogr.elte.hu>)

A másik képzés a *Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Gazdálkodás és menedzsment BA, Regionális és környezeti gazdaságtan MA* képzése. A Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karának képzési palettájában már a kezdetek (2000 óta) hangsúlyos szerep jutott a regionális tudomány oktatásának, amelynek keretében kapnak helyet a regionális politikával és területfejlesztéssel foglalkozó kurzusok is.

A korábbi ötéves képzések tapasztalataira építve ezek a tárgyak az alap- és mesterszakok tanterveibe is integrálásra kerültek. Az alapképzések közül gazdálkodás és menedzsment szakon választható tárgyként jelenik meg a területi tervezés című kurzus, míg a 2008 óta működő regionális és környezeti gazdaságtan mesterszakon több regionális politikával foglalkozó tárgy is elérhető kötelező vagy választható tantárgyként.

Az alapképzésre nincsenek többletként előírt belépési követelmények, azonban a regionális és környezeti gazdaságtan mesterszak esetében regionális gazdaságtani ismeretek szükségesek. Ezt a követelményt a saját karról érkező hallgatók automatikusan teljesítik, mert a regionális gazdaságtan mind három alapszakunk esetében kötelező tantárgy, azonban más karok hallgatóinak ezt pótolnia kell.

A karon a területfejlesztéssel kapcsolatos tárgyak oktatása keretében kiemelten törekednek az élményalapú oktatásra, vagyis az órák során a hallgatókat aktívan bevonják. Az oktató gyakorlati problémákat vet fel, gondolkodásra készíti a hallgatókat, közös ötletelést generál, melyet 5-10 perces csoportmunkákkal is kombinálni lehet. Ekkor az oktató inkább mentori szerepben, a hallgatók pedig egyenrangú brain storming partnerként vannak jelen. Ennek eredménye, hogy a hallgatók figyelnek arra, ami elhangzik, ugyanis

bármikor be kell tudniuk kapcsolódni a gondolatmenetbe, így pedig eredményesebben sajátítják el az anyagot.

Az alapképzésen futó területi tervezés című kurzus előadást és gyakorlatot egyaránt tartalmaz. Az előadások keretén belül a hallgatók megismerik a regionális politika és a területfejlesztés elméleti alapjait, míg a gyakorlatokon lehetőség nyílik a téma aktualitásainak feldolgozására egyéni vagy páros munka segítségével. A kurzus gyakorlati része két részből áll, amelyből az egyiket egy területfejlesztésben jártas külső szakértő vezet, ezzel a szakma gyakorlati oldalába betekintést biztosítva a hallgatóknak. A szeminárium utolsó három-négy alkalmán az oktatott ismeretek elmélyítése és a hallgatók készségeinek a fejlesztése érdekében workshopokat tartanak.

A workshopok szerepjáték szerűen kerülnek lefolytatásra, ahol a résztvevők egy fiktív területi egység fejlesztési stratégiáját és célrendszerét állítják össze. A hallgatók előre megkapnak egy helyzetelemzést az adott területi egységről, amelyet az óra előtt meg kell ismerniük, majd az első alkalommal különböző érdekcsoportok mentén csapatokba szerveződnek. A lehetséges csoportok a következők: helyi kormányzat, gazdasági szervezet/kamara, (felső)oktatás, egészségügy, civil szervezetek. A megalakuláskor minden csoport választ egy képviselőt, aki a viták során a csapat nevében felszólal és megpróbálja érvényesíteni az adott csoport érdekeit a fejlesztési elképzelések megfogalmazása során. A workshop első eleme az ún. külső - belső cellás SWOT közös összeállítása a kapott helyzetelemzés alapján. A második alkalommal az elkészült SWOT alapján meghatározzák a térség stratégiáját, célrendszerét, és lebontják intézkedések szintjéig, 1-2 mondatban meghatározva azok tartalmát. Az utolsó alkalommal pedig kísérletet tesznek intézkedéseként 1-2 projekt definiálására. E folyamatban az egyes csoportok minden esetben a saját szerepüknek megfelelő szektor érdekeit hivatottak képviselni.

E módszer segítségével a hallgatók gyakorlatban is kipróbálhatják a félév során elsajátított ismereteiket, és lehetőségük nyílik, hogy – még ha csak modellezett körülmények között is – betekintést nyerjenek a területfejlesztés érdekektől erősen befolyásolt folyamatába. Továbbá a workshop kiválóan alkalmas a résztvevők különböző képességeinek (pl. csapatmunka, információsűrités, kommunikációs készség, problémamegoldó készség) fejlesztésére is.

A mesterszakon – jellegéből adódóan – több területfejlesztéssel foglalkozó tárgy is van, amelyek teljesítésével a hallgatók szélesebb körű szakmai ismeretekre tesznek szert, és alkalmassá válnak tervezői-elemzői pozíciók betöltésére is. A képzésben kötelező

tantárgyként jelenik meg a regionális politika és területfejlesztés kurzus, amely az alapképzésen folyó területi tervezés kurzushoz hasonló, valamint a regionális elemzési módszerek, amely a hallgatók (területi) elemzői eszköztárát hivatott bővíteni. Ezen kívül választható tantárgyként kapott helyet a „Térségfejlesztés a gyakorlatban” című óra, amely a megszerzett ismeretek gyakorlati alkalmazásához segíti hozzá a diákokat. A kurzus során a hallgatók kis csoportos munkában a valóságból vett témákat dolgoznak fel, valós projektekbe kapcsolódnak be. A kontaktórákon közös gondolkodás, problémamegoldás zajlik. A hallgatóktól elvárt az óráról-órára történő készülés, amely prezentációk, infosheetek formájában ölt testet. A projektek többsége az egyetemen nemrégiben alakult Gazdaság- és Vállalkozásfejlesztési Központ tevékenységével áll szoros kapcsolatban, ezért a Központ szakértői is részt vesznek a munkában. Az eddigi szemeszterek során a hallgatók közvetve bekapcsolódhattak Csongrád megye, következő időszaki tervezési munkáiba, kistérségi helyzetelemzéseket és gazdaságfejlesztési programcsomagokat készíthettek el, valamint az utóbbihoz kapcsolódóan néhány hallgató részt vehetett két kistérség tervezési workshopján is, ahol részben a kurzuson közösen elkészített anyagok tartalma került ütköztetésre. Ezzel a módszerrel a hallgatók megismerhetik az EU fejlesztéspolitikáját, annak gyakorlati alkalmazhatóságát, továbbá élesben kaphatnak visszacsatolást gondolataik és probléma megoldási módszereik helyességéről, amelyek a későbbi munkájukhoz szolgálhatnak hasznos tapasztalatokkal.

A TERÜLETFEJLESZTÉSI KÉPZÉS NÉHÁNY ÁLTALÁNOS JELLEMZŐJE

A képzés kínálati oldaláról elmondható, amint láttuk, hogy elég gazdag. Ennek oka, hogy a területfejlesztés sok oldalról közelíthető, Nemes Nagy erről így ír (2006, 72): „A tevékenység határozott gazdaságfejlesztési tartalma megkérdőjelezhetetlenné teszi a közgazdaságtani ismeretkört, a „területi” tartalom pedig természetesen hívja magával a térbeli tájékozottság alapdiszciplináját: a geográfiát. ... Egy területfejlesztőnek (területi tervezőnek, regionalistának) feltétlenül szüksége van másfajta ismeretekre is. Ezek között – a tradicionális tudományterületeken – mindenekelőtt az építészet-urbanisztika, a szociológia, az igazgatástudomány, a kartográfia és a térelemzés módszertanához legközelebbi statisztikaág, a területi statisztika ismereti magjára is szüksége van. Mindez a legújabb évtizedekben még tovább bővült: a társadalmi térbeli jelenségeket kiemelt kutatási témájának valló regionális tudománnyal vagy az informatikával érintkezési felületet képező térinformatikával.” Az, hogy mindezt a képzési formák mindenütt nyújtani

tudnák, kevésbé jellemző, inkább megfigyelhető az adott oktatási intézmény fő profiljának dominanciája, s erre épülnek a többi tudományterület kapcsolódó témakörei.

Az egyes képzési helyeken a meglévő oktatógárda meghatározó a tárgy-készlet és a tartalmak kialakításánál, az oktatók speciális szakmai tudása sokat formál egy-egy képzés átadásra kerülő ismeretein.

A kínálat kapcsán kiemelhető, hogy több szakmai műhelyben több tankönyv született, de számos hazai szakkönyv is a tananyag részévé vált. Ilyen tan- és szakkönyvek például Bartke 1995, Horváth 1998, Rechnitzer 1998, Winkler 1999, Beluszky et al 2000, Forman 2001, Pálné 2001, Horváth 2003, Illés 2003, Süli-Zakar et al 2003, Bartke et al 2004, Bernek et al 2004, László-Pap 2007, Kengyel 2008, Rechnitzer-Smahó 2011, Fábíán-Forman 2011, Nagy-Heil szerk. 2013).

A gond, hogy míg egy EU-ciklus legalább döntően változatlan, s így készülhetnek nem túl hamar elévülő munkák, addig a hazai területfejlesztés gyakorlata sűrűn változik, így ehhez gyakorlati jegyzetet folyamatosan frissíthető elektronikus formában célszerű ma már írni. Ehhez kapcsolódik, hogy míg a munkaerő-piaci gyakorlat igényelné az aktuális ismereteket, addig ezek dominánssá váló oktatása - a változások és így az elévülés miatt - erősen meggondolandó. Mindenképp szükségesek azonban az elméleti alapok, és az egyes fő területfejlesztési korszakok (Európa és Magyarország) jellemzőinek és az ezeket jól tükröző, meghatározó dokumentumok ismerete. Fontos, hogy a területfejlesztés nem szűkülhet le az EU-mechanizmusok oktatására-számonkérésére, bár az uniós támogatások jelenleg minden szférában (államigazgatás, önkormányzat, magánszféra) dominánsak.

Nem szabad megfeledkezni a más jellegű területi kérdések elméleti és gyakorlati oktatásáról sem (regionális gazdaságtan, regionális tudomány, telephelyelméletek vagy épp a globalizáció témaköre), és arról sem, hogy a területfejlesztés súlypontja a fejlesztések eredményeinek (részben eredménytelenségének) hatására folyamatosan helyeződik át a jellemzően infrastruktúra centrikus fejlesztés felől a gazdaságfejlesztés, majd a humán erőforrás és a környezeti értékek irányába.

A területfejlesztés hazai oktatói gárdája - akár maga a szakpolitika - elég sokszínű. Lényeges kiemelni ennél a szakterületnél, hogy nem célszerű kizárólag tudományos profilú oktatás, hanem igény van arra, hogy egyrészt az oktatók is kisebb-nagyobb mértékben részt vegyenek a szakpolitikában, valamint célszerű külső előadókat is bevonni, akár egy kurzusra, akár csak egy-egy alkalomra. Nagy előnye a képzésnek, ha a diákok főállású területfejlesztőket látnak (motiváló tényező); ebben például nagy segítséget jelenthet, ha a szakon végzett, szakmában elhelyezkedett hallgatókat sikerül vissza csábítani egy-egy

alkalomra. Amit még ki kell emelni, hogy egy-egy felsőoktatási intézményben nemcsak oktatást, szakmai gyakorlatot, de kutatást is elvárnak, így egy-egy oktató egyszerre próbálja a szakpolitikát tanítani, tudományos cikkeket, könyveket írni a témában, valamint a szakpolitikában résztvenni; ez nehezen megy egyszerre.

Nagyon lényeges a terep- és a szakmai gyakorlat a képzés során, itt szembesül a leendő szakmájával a hallgató és itt tanulja meg a vizsgálati módszerek gyakorlatát. Ezek megszervezése, koordinálása a sok diák és a korlátozott számú fogadóhely miatt azonban nehézkesen megy.

Az egyetemi keretekben is fontos a gyakorlat. Az elmúlt években erre többféle kísérlet történt, például az intézmény részt vesz szakpolitikai munkában, amelybe a hallgatókat is bevonják különböző kurzusok keretében (ld. pl. a korábban leírt szegedi példát), vagy együttműködés alakul ki az egyetem és egyes szakpolitikai intézmények, térségi szervezetek között (ld. pl. az LHH kistérségek és az egyetemek együttműködése (<http://mitemuhely.hu/lhh/felhivas,6.html>)).

Ki kell emelni, hogy elég szélessé vált napjainkra a területfejlesztés munkaerőpiaca, egyrészt az egész folyamat tekintetében: a pályázatírótól a projektmenedzseren át az ellenőrző hivatalnokig; másrészt a különböző területi szintek feladatai tekintetében: a kistérségi szinttől a megyén, régión és országos szinten át az Európai Unióig. Kérdés, hogy ezekre mennyire az általános területfejlesztési képzés adja meg a muníciót, valamint mennyiben kell szakosodnia ezen a téren egy-egy oktatási formának.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy egy-egy oktatási forma el-eltér abban, hogy mire készíti fel a végzettet: egyik véglet a brüsszeli eurokraták, a másik véglet a hazai kistérségi menedzserek képzése. (Előbbiek esetében például kiemelten fontos a nyelvismeret és a külhoni képzésben való rövidebb-hosszabb részvétel (pl. ERASMUS), utóbbiaknál a társadalom és gazdaság lokális működésének ismerete.)

A keresleti oldalról (hallgatók) elmondható, hogy nagy az érdeklődés a szakterület iránt. A hallgatói állomány tudása azonban így, ha nincs erősen szűrve az elején, elég vegyes. Sokszor felbukkan a legújabbkori történelmi-politikai, az európai uniós és a földrajzi ismeretek hézagossága. A BSc/BA és MSc/Ma jellegű képzés e területen is kisebb gondot okoz több szempontból.

Egyrészt jó lenne az egymásra építkezés, például elméleti alapok az alapszaknál, majd erre építve gyakorlati ismeretek a mesterszakon, ugyanakkor az átjárhatóság miatt ilyen nem lehet megvalósítani, sőt az alapképzésnél is kellenek fontos gyakorlati ismeretek, mert egyesek nem is kívánnak továbblépni a képzésben. Úgy is megjelenhet ez, hogy míg az

alapképzés a területfejlesztés fejlesztési részében való jártasságot adja (pályázatok, projektek), addig a mesterszakon már az elemzésben, tervezésben, a szakpolitika alakításában való részvételre való felkészítés (is) zajlik.

Másik gond, hogy egy más képzési helyről MSc/MA képzésre helybe érkezők és a helyben alapszakot végzettek között gyakorta felmerülhet egy tudásbeli különbség, ki mit mennyire tud, ki mit milyen formában tanult, és így előfordulhat felzárkóztatás céljából egyes alapszakos ismeretek ismétlése, vagy pedig az újonnan érkezők lemorzsolódása.

ZÁRADÉK

A hazai szakpolitika igényli a jó elemző, tervező, fejlesztő szakembereket, akik kezébe Magyarország és térségeinek sorsa kerül. Nem mindegy, hogy kiket és milyen tudással bocsátanak ki a felsőoktatási intézmények. Emiatt mindenképp célszerű a képzési tapasztalatok időnkénti áttekintése, az egyes képzési helyek, oktatók tapasztalatcseréje. A konferencia-szekció és ez az írásmű is ezt a célt szolgálta, és reményeink szerint további szakmai konzultációkat indít el a jövőben.

SUMMARY

This paper is based on the lectures held at the conference of the Hungarian Society of Regional Science (2013, Kaposvár, Section: „The knowledge of EU regional policy in higher education”) on the one hand, and on the other hand it is based on studies and data of the education of regional policy experts. The aim of this paper is to give information about some current general and local specifics of the education of regional policy experts in Hungary in the 2010s.

In Hungary the education of regional policy experts had little importance in the eighties, there were only some related courses at universities. Their education became widespread in the nineties due to the transition (democracy, market economy, regionalisation etc. and the related revaluation of geographical space) and the EU accession. Offices, regional agencies, and companies interested in regional policy had a growing need for professionals, and an increasing number of students wanted to learn regional policy, so at some universities and colleges new forms of education were started. After an interval of a few years, education began at more and more universities in Budapest and in the country.

In the 2010s there are different forms of the education of regional policy experts (courses, education specializations) at 16 universities (BA, BSc, MA, MSc), and at some universities it is a part of the education of economists, geographers, sociologist etc. As a result, there are differences between the forms of education, at some places economy, at other places geography is basic, and different important parts of regional policy (statistical methods, administrative knowledge, cartography, regional economy, regional planning etc.) appear in the curriculum.

The education depends on the teachers, who are diversified but most of them are interested in regional policy because some of them have worked for regional policy and others do expert work besides teaching. Universities and colleges expect education and research from the teachers, in addition, doing expert work is also important but it requires a lot of time.

The courses have to include the theoretical basis and different types of regional policy, not only the practice of the EU regional policy, although nowadays the subsidy of the EU is dominant in Hungary, therefore its practice is also important. Many regional policy coursebooks were written by professionals of regional policy, but regional policy has changed frequently in Hungary, therefore the subject-matter of these types of books may lapse quickly. (The books of EU regional policy are more permanent.) In some forms professional practice and field trips are important parts of education. The universities often cooperate with offices and

companies to ensure professional practice for their students. This practice is important when the graduates try to get a job.

The labour market of regional policy is wide, there are different jobs for graduates. Some of them work in national, regional or local government, some of them work at firms (experts of spatial planning and regional development, application writers, project managers etc.) and some of them do research and teach regional policy. In the 2010s the Hungarian labour market of regional policy is dynamic. The contact with graduates helps the education if some of them participate in some courses.

In the 2010s a lot of students are interested in regional policy. The problem is that their knowledge is diversified; it sometimes lacks the knowledge of geography, history and EU. It is also problematic that the education is divided into BSc/BA and MSc/MA because changing the old system (five years) was not simple. The question arises: where is the place of teaching theoretical and practical knowledge in the education.

Regional policy is important for Hungary because there are under developed regions, and microregions, Hungary gets a lot of support from the EU and its effective use requires professionals. Therefore we have to pay more attention to the education of regional policy experts.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bartke, I. (1995). *Területfejlesztés*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Bartke, I., Czira, T., Vidéki, I., Volter E. (2004) *Egyensúlyi modellezés kistérségek fejlesztésének megalapozásához*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Beluszky, P. et al (2000). *A terület- és településfejlesztés kézikönyve*. CEBA Kiadó, Budapest.
- Bernei, Á., Kondorosi, F., Nemerkenyi, A., Szabó, P. (2004). *Az Európai Unió*. Cartographia Kiadó, Budapest.
- Fábián, A., Forman, B. (2011). *Alkalmazott strukturális politikák Közép-Európában (2000-2013)*. Nyugat-magyarországi Egyetem Kiadó, Sopron.
- Forman, B. (2001). *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Tájékoztatói Központ, Budapest.
- Horváth, Gy. (1994). Mikrorégiók vizsgálatától az európai regionális együttműködések kutatásáig. *Tér és Társadalom*, 8, 221-233.
- Horváth, Gy. (1998). *Európai regionális politika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Horváth, Gy. (2003). *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Illés, I. (2003). *Regionális gazdaságtan és politika*. Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- Kengyel, Á. (2008). *Kohézió és finanszírozás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- László, M., Pap, N. (2007). *Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe*. LOMART, Pécs.
- Nagy, S., Heil, P. szerk. (2013). *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Nemes Nagy, J. (2006). Geográfus területfejlesztők. A képzés tíz esztendeje sikertörténi. *Falu Város Régió*, 1, 72-74.
- Pálné Kovács, I. (2001). *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Rechnitzer, J. (1998). *A területi stratégiák*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Rechnitzer, J. (2006). Mit hoz az egyetemi reform? *Falu Város Régió*, 1, 74-77.
- Rechnitzer, J.-Smahó M. (2011). *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Süli-Zakar, I. szerk. (2003). *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Tatai, Z. (2005). *A területfejlesztés egyetemi oktatásáról*. Területfejlesztő Öregdiákok Községe, Nyomdakész Kft., Budapest-Veszprém.
- Vidéki, I. (2010). Tatai Zoltán (1928-2010). *Földrajzi Közlemények*, 134, 474-475.
- Winkler, Gy. (1999). *Területfejlesztés. Kistérségek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.

**CITIES WITH COUNTY RIGHTS AS CARRIERS OF
INNOVATIONAL POTENTIAL**

**A MEGYEI JOGÚ VÁROSOK, MINT INNOVÁCIÓS POTENCIÁL
HORDOZÓK**

Judit BERKES, PhD student

Széchenyi István University, Doctoral School for Regional Economic Sciences

Address: 9026 Győr, Egyetem tér 1.

Phone: +36 96 503 400 /3819

E-mail: berkes.judit@sze.hu

A MEGYEI JOGÚ VÁROSOK, MINT INNOVÁCIÓS POTENCIÁL HORDOZÓK

CITIES WITH COUNTY RIGHTS AS CARRIERS OF INNOVATIONAL POTENTIAL

Keywords: city network, innovational potential, cities with county rights, competitiveness, spatial structure

Abstract

The examination of cities' innovational potential has been in the focus of attention for regional studies, however, there are only a few researches that carried out a complex examination that would embrace the entire Hungarian city-network. The exploratory examination of cities' success is determinative, since in the competitive situations characteristic of today's world, strategies well-developed for results could serve to better their position, although it is not only science seeking for answers but politics as well, for the strengthening of their position is an important task. The basis for our study is an examination carried out in 2005, whose methodology we kept, only the variables that were considered irrelevant in this study were modified. The Hungarian city-network has formed and changed during this time; there are some settlements that could actually keep their central role, however, there are also examples that certain cities could not reach such a level of development that they would be added to the 23 outstanding ones. The examination made it possible to explore the differences within the Hungarian city-networks, as well as to shed light to the degree of innovational capabilities of the well-confinable groups of city-networks. The results show that the difference between the separate groups is increasing, but the differences between cities that belong together is decreasing. It is important to highlight that in the case of the cities performing excellent compared to the Hungarian settlements' average achievement, the innovational and economic potential mostly do not meet, except in the case of a few cities with outstanding results.

Kulcsszavak: városhálózat, innovációs potenciál, megyei jogú városok, versenyképesség, térszerkezet

Absztrakt

A városok innovációs potenciáljának vizsgálata a regionális tudomány fókuszában áll, azonban összetett, a magyarországi városok egész hálózatára kiterjedő kutatást kevesen végeztek. A városok sikerességének feltáró vizsgálata meghatározó, hiszen a mai világra jellemző versenyhelyzetben az eredményekre megfelelően kidolgozott stratégiák a pozíciójuk javítását szolgálhatják, azonban nem csak a tudomány keresi a válaszokat, hanem a politika is, hiszen fontos feladat a pozíciójuk javítása. A vizsgálat alapját egy 2005-ben lezajlott kutatás jelenti, melynek módszertanát megtartottuk, csak a jelen vizsgálatban irrelevánsnak számító változókon módosítottunk. A magyar városhálózat ez alatt az idő alatt formálódott, alakult; vannak olyan települések, amelyek megtartották központi szerepüket, azonban láthatunk arra is példát, hogy bizonyos nem sikerült olyan fejlettségi szintet elérni, amely által bekerülhetnek volna a kiugró 23 város közé. A vizsgálat lehetőséget adott arra, hogy felderítsük a magyar városhálózatban jelen lévő differenciákat, illetve feltárjuk az alapvető jellemzőik alapján jól körülhatárolható városok csoportjait, illetve innovációs képességük mértékét. A kapott eredmények azt mutatják, hogy a körülhatárolt csoportok közötti különbség növekszik, azonban az összetartozó városok között mérséklődnek az eltérések. Fontos kiemelni azt is, hogy a magyar települések átlagos teljesítményéhez képest kiválóan teljesítő városok esetében az innovációs és a gazdasági potenciál többnyire nem találkozik egymással, kivéve néhány kimagasló eredményekkel rendelkező város esetében.

BEVEZETÉS

A városok sikerességének mértékét és azok okait sok hazai városkutató vizsgálta már (Enyedi, Rechnitzer, Lengyel, Nemes Nagy, Csapó, Smahó, Szirmai, Velkey, Izsák, Barsi, Csizmadia, stb.), azonban komplex, az egész városhálózatra kiterjedő elemzésről kevés szakirodalom számol be. A városok sikerességének feltáró vizsgálata meghatározó, hiszen a mai világra jellemző versenyhelyzetben az eredményekre megfelelően kidolgozott stratégia a pozíciójuk javítását szolgálhatják, azonban nem csak a tudomány keresi a válaszokat, hanem a politika is, hiszen fontos feladat a pozíciójuk javítása.

Míg 1990-ben 164 városi jogállású település létezett Magyarországon, mára ezek az adatok megduplázódtak, hiszen jelenleg 348 város van.

1. KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK, CÉLKITŰZÉS

A magyarországi városhálózat a 90-es években átrendeződött, melynek következményeként az első években erős hatást gyakorolt az intézményi ellátottság, illetve a tradicionális gazdaság, viszont az ezredfordulóhoz érve az üzleti szolgáltatók és a gazdaság kapott döntő szerepet. Felértékelődött a tudás, illetve az ezt közvetítő intézmények tevékenysége.

Ezekre az eredményekre felfigyelve készült el *Grosz - Rechnitzer* (2005) által publikált⁴⁴ innovációs potenciál-vizsgálat, amely magára a hálózatra, illetve a fejlődésben megjelenő új elemekre mutatott rá. Körvonalazódott, hogy a humán erőforrásbázis jelenthet a megújító erőt. Ez a vizsgálat a városhálózat tudásalapú innovációs rendszereit gyűjtötte össze és vizsgálta meg.

Célunk kettős, egyrészt megismerni a települések megújulási formáit egy – az előző kutatásban kidolgozott - modell alapján: feltárni az anyagi-tárgyi determináns faktorokat (intézményrendszer, foglalkoztatottság, munkanélküliség, gazdasági fejlettség), továbbá a humán erőforrás kiaknázatlan lehetőségeit, illetve az innovatív magatartás lokális formáit, melynek feltétele a megfelelő intézményi háttér (szabadalmi bejelentések száma, K+F szektor adatai, stb.)

Másrészt célunk a 2005-ben publikált kutatás eredményeivel való összehasonlítás, következtetések levonása, hiszen a két empirikus feltérképezés lehetővé teszi a városokban megfigyelhető megújulási képesség folyamatának specifikus értékelését.

⁴⁴ A jelzett kutatásban az elemzéseket Csizmadia Zoltán végezte a városhálózat egészére és a megyei jogú városokra Nárai Márta.

2. A VIZSGÁLAT MÓDSZERTANA

Az előző vizsgálat módszertanát reprodukálva az egyedi változókból öt főkomponens kialakítása történt meg, melynek mutatórendszere az előző vizsgálatához képest megtartotta stabilitását. Ez arra enged következtetni, hogy a társadalmi-gazdasági folyamatok változásai ellenére a városhálózat struktúrája alapvetően nem alakult át. Fontos megjegyezni, hogy a dimenziók kialakításánál 327 város adatait vettük figyelembe, amelyben nem szerepeltek a 2013 júniusában várossá nyilvánított települések, valamint Budapest sem. A főkomponens pontszámok olyan standardizált mutatók, melyek lehetőséget adnak az egyes dimenziók tipizálására.

Hasonlóan az előzőekhez: elsőként az innovációs klaszterek kialakítása történt meg, ún. főkomponens-elemzéssel (az innováció szempontjából relevánsnak minősülő adatbázisok azonos dimenzióba tartozó változókat sűrít magas megtartott magyarázóértékekkel).

A jelenlegi vizsgálat sem dolgozott megyei jogú városokkal, hanem a teljes városhálózaton lefuttatott átlagalapú klaszterelemzés alapján válogatta le azt a 23 kiugró teljesítményű várost, amelyek kiemelkedő teljesítményt mutatnak és további hierarchikus klaszterképző módszerrel, illetve a teljes modell főkomponens-pontszámainak megtartásával újabb eredményeket mutat. A kiugró 23 település típusát tekintve – néhány kivétellel – megyei jogú város. Ezen kívül bekerült néhány a főváros agglomerációjához tartozó város is, illetve néhány bizonyos szempontok alapján kiemelkedően jól teljesítő város.

Abban az esetben, ha a különböző főkomponensek alapján megpróbáljuk leválasztani az elit városokat (a leggyengébbek nélkül), a megyei jogú városok és Budapest agglomerációja –, amely erős gazdasági potenciállal rendelkezik – minden valószínűség szerint egy klasztert fognak alkotni. Ez alól Gödöllő a kivétel, amely kissé kétoldalú város, tekinthetnénk rá agglomerációként is, hiszen oda tartozik, de elsősorban az egyetem miatt került be ebbe a kategóriába. Így került be Gyöngyös is, illetve a korábbi vizsgálatban Keszthely is). A magyar városhálózat rendelkezik egy ilyen elit réteggel. Mivel a kiugró 23 település jelentősen lefedi a megyei jogú városokat, ezért most csak ezeket kívánom kiemelni.

A jelenleg zajló kutatáson is elvégeztük ezt a módszert, amely egy próba kiértékelésnek felel meg. Ezek alapján 25 várost kaptunk, amely tartalmazta Dunaújvárost és bekerült Vác és Dunakeszi is Budakeszi helyett. A megyei jogú városok közül Hódmezővásárhely és Érd nem került be ebbe a kategóriába.

2.1. A FŐKOMPONENSEK RÖVID JELLEMZÉSE

A gazdasági dimenzió magába foglalja a lakosság, a gazdaság szereplőinek, az ebben érintett intézményeknek, a foglalkoztatottság adatait, illetve a működő vállalkozásokra vonatkozó mutatókat.

A társadalmi aktivitás a választásokon való részvétel mutatóit, a civil társadalom szervezeti hátterét, illetve a társadalmi nyilvánossággal kapcsolatos adatokat tartalmazza.

Az iskolázottság-munkaerőpiac főkomponens a 2011 évi népszámlálás munkaerő-piaci adatait tömöríti magába, tartalmazza a magasan kvalifikált diplomások arányát a népességen belül, különös tekintettel a vezető, értelmiségi foglalkozásúak megoszlására. Itt olyan változókészletet használtunk, amelyet a felsőoktatási intézményi rendszer átalakulása is érintett.

A humán erőforrás dimenzió leginkább a felsőoktatás intézményi és humán állományának súlyát tartalmazza. Ebben nagy szerepet kaptak a vezető oktatókra vonatkozó számadatok, valamint a felsőoktatási karokra vonatkozó adatok.

Az innovációs főkomponens foglalja magába az innovatív tevékenységgel kapcsolatos mutatókat, kezdeményezéseket, valamint ezek támogató, szolgáltató rendszerét, továbbá az információs technológiák használatára vonatkozó adatsorokat is magába sűrít.

2.2. KLASZTERELEMZÉS EREDMÉNYE

Az átlagalapú klaszterelemzés módszer segítségével hasonló eredményeket kaptunk, mint 2005-ben publikált kutatásban, viszont látható, hogy az intézmények a jelenléte egyre meghatározóbb.

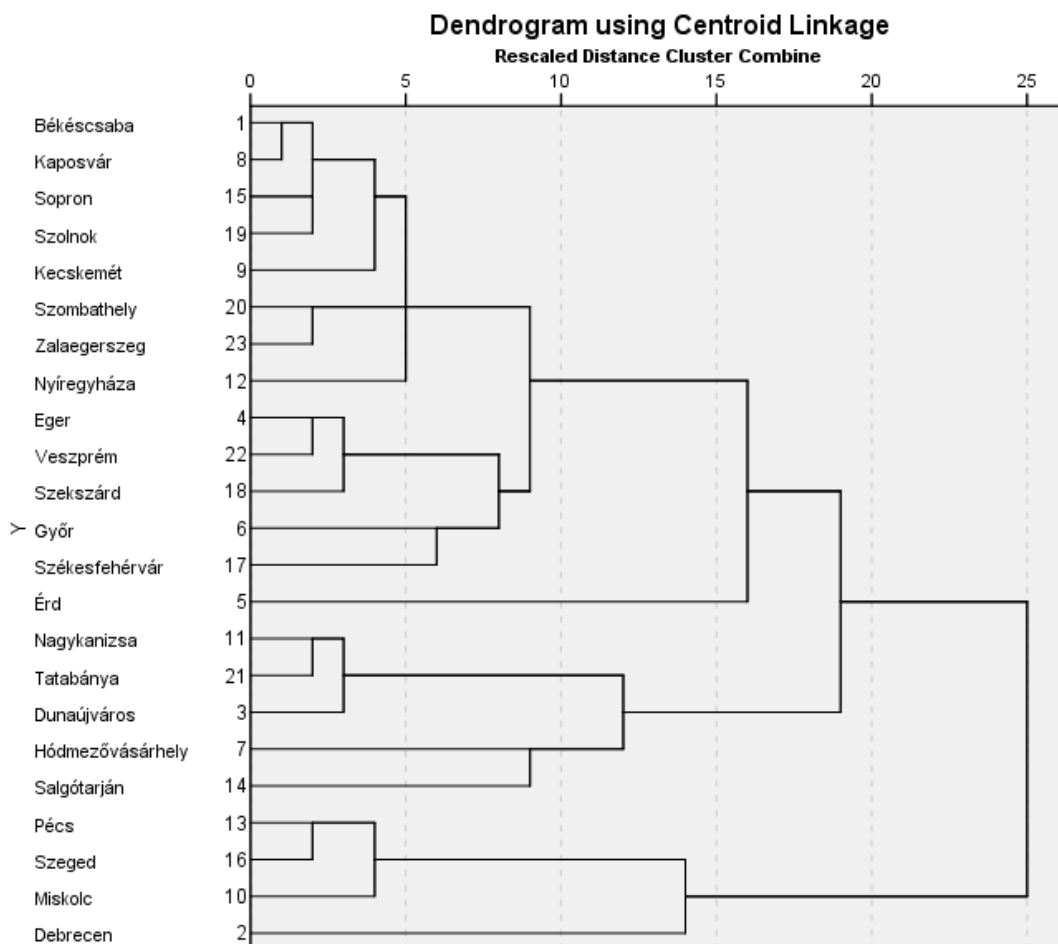
Hangsúlyos tény, hogy Szeged, Pécs, Debrecen továbbra is fókuszpont, közös tulajdonságuk, hogy felsőoktatási központként funkcionálnak.

Az intézmény alapú humán, innovációs és gazdasági teljesítmény alapján megfigyelhető különbségek még markánsabban jelennek meg. A humán és az innovációs faktorban kiemelkedő mutatószámokkal rendelkező városok gazdasági teljesítménye relatíve gyenge, csak néhány olyan megyei jogú városnál mutatnak jobb eredményeket, amelyek minden faktor esetében gyengén teljesítenek. Ezek alapján azt a legfontosabb következtetést vonhatjuk le, hogy nem találkozunk egymással a humán erőforrás és a gazdasági potenciál, amely a későbbiekben komoly strukturális problémát jelenthet. Azokban a városokban, ahol egyébként jelen van a kutatói tudásbázis, megfigyelhető, hogy nem ott helyben nincs lehetősége vagy nem tud érvényesülni, és ez a helyi gazdaság gyengeségével magyarázható.

2.3. HIPOTETIKUS KLASZTEREK

A hierarchikus klaszterezési folyamat során megkapjuk a lehetséges csoportosulási formákat. A csoportok elhatárolásában segítséget nyújthat egy dendrogram készítése, amellyel nyomon lehet követni az összekapcsolódások sorrendjét, illetve az elszakadások pontos helyét (1. ábra)

1. ábra A megyei jogú városok klaszterstruktúrája a tematikus főkomponensek alapján



Forrás: Saját szerkesztés

Tehát a következő klasztereket olvashatjuk le az ábráról:

1. táblázat Innovációs klaszterek a megyei jogú városokon belül

1. klaszter	2. klaszter	3. klaszter	4. klaszter	5. klaszter
4	Győr	Eger	Békéscsaba	Dunaújváros
Pécs	Székesfehérvár	Szekszárd	Kaposvár	Hódmezővásárhely
Szeged		Veszprém	Kecskemét	Salgótarján
Miskolc			Nyíregyháza	Tatabánya
			Sopron	
			Szolnok	
			Szombathely	
			Zalaegerszeg	

Forrás: Saját szerkesztés

Az első klaszterbe tartozik a magyar városhálózat kiemelkedően teljesítő elitje, amely humán és innováció szempontból jól teljesít. A 2005-ös kutatásban Pécs, Szeged, Debrecen közösen alkotta ezt a csoportot, azonban most csatlakozott hozzájuk Miskolc is. Az iskolázottság és a foglalkoztatás mérőszámai kedvezően alakultak, viszont a gazdasági teljesítmény relatíve gyenge.

A második klasztert Győr és Székesfehérvár alkotja. Erről a csoportról elmondható, hogy az innovációs és humán teljesítmény szempontjából átlag feletti mutatókkal rendelkezik, azonban a felsőoktatási intézmények – ha nem is teljes – hiánya érzékelteti hatását. Alapvetően gazdaságilag – a többi klaszterhez képest – jól teljesítenek.

A harmadik klaszterbe az enyhén átlag felett teljesítő városok tartoznak. Tipikusan az a három megyei jogú város, amely az utóbbi évek során indult viszonylag gyors fejlődésnek: Eger, Szekszárd, Veszprém.

A negyedik klasztert az összességében átlagos mutatókkal rendelkező városok alkotják, középmezőnynek is nevezhetnénk ezt a csoportot. Alapvetően stabilak a mutatóik, de az innováció és a humán erőforrás dimenziók tekintetében valódi súlyponti szerepet nem tudnak betölteni. Eltérő pozícióból közeledtek egymáshoz az elmúlt években. Megállapítható, hogy Nyíregyháza, Szombathely gazdasága visszaesett, illetve Sopron sem jeleskedik kiváló gazdasági potenciállal.

Az ötödik klaszter tagjaira jellemzők a stabilan gyenge mutatók. A valóságban nem lehet tiszta elitként tekinteni rájuk, mert vannak olyan nem megyei jogú, de elit városok, amelyek összességében sokkal kedvezőbb mutatókkal rendelkeznek. Ilyenek például a főváros agglomerációi, ahol jelentősebb a gazdasági potenciál, illetve a felsőoktatási intézményekkel rendelkező városok is megjelentek ebben a csoportban.

Fontos megjegyezni, hogy Érd alapvetően kilóg ezekből a kategóriákból, hiszen sem intézményrendszerrel, sem vonzáskörzettel nem rendelkezik. A 2005-ös kutatásban Budaörs és Budakeszi töltött be hasonló szerepet, azonban Érd a gazdasági és innovációs mutatói alapján jóval gyengébb, egészen máshogy viselkedik, mint az előzőekben említett két település.

A vizsgálat során kiderült, hogy az első klasztert alkotó négy város között mélyülnek a különbségek, melynek oka felsőoktatási expanzióban keresendő. A hallgatók száma és ezzel a felsőfokú végzettségűek száma ott ugrásszerűen megnő, ahol van egyetem vagy főiskola.

A gazdaság térbeli terjedésére pozitív példát mutat Eger, Veszprém és Szekszárd. Fejlődési tengelyt alkot Hatvan, Gyöngyös és Eger, hasonlóképpen Veszprémhez.

Szekszárd helyzete kissé speciális, a társadalmi aktivitási faktor magas pontszáma emelte be ebbe a kategóriába.

3. KÖVETKEZTETÉSEK, TAPASZTALATOK

A magyar városhálózat elit rétegét alkotó megyei jogú városok erősen polarizáltak. A regionális központok kiemelkedő humánerőforrás és innovációs potenciáljuk miatt jelentik a városhálózat csúcsát, viszont az is elmondható, hogy gyenge gazdasági potenciállal rendelkeznek. Ez a két rendszer továbbra is távol marad egymástól, így a városok működését a közszolgáltatások és a közintézmények jelenléte biztosítja. Azoknak a városoknak, amelyek viszonylag magas gazdasági mutatókkal rendelkeznek (Székesfehérvár, Győr és Kecskemét), a humán és az iskolázottsági főkomponens pontszámuk alacsony, viszont stabilan jók az iskolázottsági mutatóik, kedvezően alakulnak a foglalkoztatottsági arányszámok is, továbbra sem sikerült bekerülniük a legelittebb szektorba.

A négy dimenzió mentén egyetlen egy várost lehetne kiemelni, amelynek minden tekintetben sikerült az átlaghoz képest jóval eredményesebben teljesítenie, az Debrecen. Az elmúlt tíz év alatt nagy ívű fejlődési pályát írt le, és ha ezt képes megtartani, akkor akár a főváros után a második legnagyobb és egyben legjobban teljesítő városként jellemezhető. E tekintetben hasonlóan sikeresen fejlődő településnek mondható Miskolc, amely a gyenge gazdasági mutatóit az erősödő humánerőforrás és a felsőoktatási központi funkcióján alapuló innovációs potenciáljával kompenzálta.

A gazdaság és az intézményrendszer közötti szakadék egyre nagyobb, látható, hogy mélyül a polarizáció. Ennek oka a '90-es években zajló folyamatokban keresendő, vagyis az országban egyre növekvő külföldi tőke egyenlőtlenül oszlott el, amely az évek során nem egyenlítődtött ki.

Továbbá a területi egyenlőtlenség folyamatos növekedése tapasztalható. A klasztereken belüli települések közötti differenciák mérséklődtek, azonban az egyes dimenziók között növekedést mutat. Jellemző az is, hogy nem ott termelnek tudást, ahol hasznosítani tudják. A humán, innovációs dimenziók és a gazdaság között még tovább nőtt a szakadék, a gazdaság és a fejlett intézményrendszer nem találkozik egymással. A vizsgálatunk egyik fő célja, hogy az innovációs potenciál ne csak az intézményrendszeren keresztül próbáljuk megragadni, hanem ott is ahol közvetlen kapcsolatot mutatnak a gazdasággal.

SUMMARY

The examination of cities' innovational potential has been in the focus of attention for regional studies, however, there are only a few researches that carried out a complex examination that would embrace the entire Hungarian city-network. The exploratory examination of cities' success is determinative, since in the competitive situations characteristic of today's world, strategies well-developed for results could serve to better their position, although it is not only science seeking for answers but politics as well, for the strengthening of their position is an important task. The basis for our study is an examination carried out in 2005, whose methodology we kept, only the variables that were considered irrelevant in this study were modified.

The Hungarian city-network has formed and changed during this time; there are some settlements that could actually keep their central role, however, there are also examples that certain cities could not reach such a level of development that they would be added to the 23 outstanding ones.

The previous methodology is reproduced at the individual variables was created with five main components, which shows the system has maintained stability as compared to the previous research.

The economic dimension includes indicators on population, economic actors in the relevant institutions, employment information, as well as established companies.

Social activity indicators participate in the elections, organizational support for civil society and social data on the public included.

The education-labor market dimension includes the 2011 population census data, contains the percentage of highly qualified graduates in the population, particularly the leading intellectuals distribution. Here is a set of variables was used, which involved the transformation of higher education institutional system.

The human resources dimension includes the weight of most higher education institutions and human population. This played an important role in the figures for the leading trainers and information on the academic faculties.

The main component of innovation includes innovation indicators and initiatives, and their support and service system, and data lines for the use of information technology-related activities include innovative condenses itself.

The indicator system which has maintained stability as compared to the previous investigation. It can be concluded that in spite of the socio-economic processes to changes in the network structure of the city basically has not been transformed. Important information that the dimensions were taken into consideration when creating 327 city data, which were not included in the city in June 2013 declared the settlements, and not Budapest. The principal component scores are standardized indicators that allow the characterization of each dimension.

As in previous research: the first was the creation of innovation clusters, so-called. principal component analysis (variables belonging to the same dimension of innovation relevant qualifying database compresses high explanatory value observed). The present study has developed cities with county rights, but also the entire city network were selected on the basis of executing average based cluster analysis city of 23 outstanding performance are, and other hierarchical clustering method, and the entire model is the principal component scores of keeping the show fresh results. The "23 prominent city group" contains mostly of - with some exceptions - cities with county rights. In addition, this group includes some of the capital city agglomeration as well, and some cities that have outstanding performance in some aspects. In this case, if we try to separate the elite from the different cities of principal components (excluding the weakest), the agglomeration of Budapest and cities with county rights - which has strong economic potential - are likely to create a cluster together.

The ongoing research is also carried out this method, which corresponds to a trial evaluation. On this basis, we got 25 cities that included Dunaújváros and new members are Vác and Dunakeszi, which has been introduced in instead of Budakeszi. The county towns of Hódmezővásárhely and Érd has not been included in this category. The examination made it possible to explore the differences within the Hungarian city-networks, as well as to shed light to the degree of innovational capabilities of the well-confinable groups of city-networks. The results show that the difference between the separate groups is increasing, but the differences between cities that belong together is decreasing. It is important to highlight that in the case of the cities performing excellent compared to the Hungarian settlements' average achievement, the innovational and economic potential mostly do not meet, except in the case of a few cities with outstanding results.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Beluszky, P. (1999). *Magyarország településföldrajza. Általános rész.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

- Beluszky, P., Győri, R. (1999). *A magyarországi városhálózat és az EU-csatlakozás*. In: Tér és Társadalom, 1-2. sz., 1-30 p.
- Csapó, T. (2005). *A magyar városok településmorfológiája*. Savaria University Press Szombathely.
- Grosz, A., Rechnitzer, J. (szerk.) (2005). *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. MTA RKK, Pécs-Győr.
- Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (OFTK), 2013.
- Pannon Elemző, Hétfő Elemző Központ, Revita Alapítvány (2013). *Városhálózati hatásértékelés*. In: http://www.nfu.hu/download/48146/V%C3%A1rosh%C3%A1ll%C3%B3zat_%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9si_jelent%C3%A9sx.pdf (letöltve: 2013. december 7. 12:10)
- Rechnitzer J., Csizmadia Z., Grosz A. (2004). *A magyar városhálózat tudás alapú megújító képessége az ezredfordulón*. In: Tér és Társadalom, 2. sz., 117-156. p.
- Rechnitzer, J., Páthy, Á., Berkes, J. (2014). *A városhálózat stabilitása és változása*. In: Tér és Társadalom, 2. sz., 105-127. p.

STATISTICAL REVIEW OF THE DETUROPE WEBSITE IN THE PERIOD JANUARY – JUNE 2014

For that period, there was:

580 visits

2365 pages opened

The proportion of languages used in browser was as follows:

Hungarian - 422 visitors

English - 85 visitors

Czech - 40 visitors

French - 16 visitors

Serbian - 5 visitors

Bulgarian - 3 visitors

Ratio of returning visitors to new visitors

