

Pécs, egy periféria fővárosa

Pécs, a capital of a peripheral region

PÓLA PÉTER, PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, GIBÁRTI SÁRA

PÓLA Péter: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: tudományos tanácsadó, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; palne.kovacs.ilona@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

GIBÁRTI Sára: tudományos segédmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; gibarti.sara@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-6180-7559>

KULCSSZAVAK: centrum-periféria; többszintű kormányzás; városfejlesztés; területi tervezés

ABSZTRAKT: Pécs a Dél-Dunántúl természetes közigazgatási, közszolgáltatási és gazdasági központja. Sajátos szerepet kölcsönöz azonban ennek a centrumszerepnek, hogy a térség, amelynek központja, külső perifériaként írható le, s maga a város is mindegyik centrum-periféria dimenzióban relatív perifériának tekinthető, gazdasága gyenge, a külföldi tőkebefektetések elkerülnek, népessége jelentősen csökken. Város és térsége összetartozásának, együttműködésének vagy rivalizálásának számos vizsgálható vonatkozása van. Kutatásunk során a kormányzási dimenzióra koncentrálnak, tehát arra, hogy a közhatalommal vagy befolyással rendelkező szereplők a különböző kormányzási szinteken és szektorokban hogyan járulnak hozzá a periférikus helyzetből következő hátrányok csökkentéséhez, illetve az esetleges előnyök kihasználásához. Megvizsgáljuk, hogy Pécs centrumfunkciói közül melyek a legerősebbek, s hogy a város fejlesztési terveiben – ezen funkciók mentén – tetten érhető-e olyan tudatos szerepvállalás, létezik-e olyan stratégia, amely a centrumnak és a perifériának is kölcsönösen előnyös lehet. Fejlődési lehetőséget sugároz ki a város térségébe, vagy inkább elszív onnan erőforrásokat? A helyi vezetőkkel készült interjúk alapján igyekeztünk feltárni azt is, hogy a város elitje miként vélekedik az elmúlt két-három évtizedről. Mit és miért tart sikernek, illetve kudarcnak, hogyan látja a város mozgásterét, érdekérvényesítő képességét, belső erőforrásainak mozgósítását és a külső erőforrás bevonásának képességét, s hogyan ítéli meg a baranyai megyeszékhely szerepvállalását agglomerációja, megyéje és régiója központjaként.

Péter PÓLA: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; pola@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3169-2874>

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: scientific advisor, Institute of Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; palne.kovacs.ilona@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

Sára GIBÁRTI: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde utca 22., H-7621 Pécs, Hungary; gibarti.sara@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-6180-7559>



KEYWORDS: *centre-periphery; multi-level governance; urban development; regional planning*

ABSTRACT: Pécs is the administrative, public service and economic centre of South Transdanubia. The peculiarity of this central role, however is related to the peripheral position of its surrounding region. Hence, Pécs itself can be considered a relative periphery in all centre-periphery dimensions, with a weak economy, limited foreign investment and a significantly declining population. There are many aspects of a cohesive, cooperative or rivalrous relationship between a city and its region that need to be examined. In our research we focused on the governance dimension of this relationship, i.e., how actors with public authority or influence at different levels and in different sectors of government contribute to the reduction of disadvantages and the exploitation of the potential benefits of peripherality. This study examines which of Pécs' central functions are the strongest, and whether the city's development plans - including those along these functions - reflect a conscious commitment and a strategy that can be mutually beneficial for both the centre and the periphery. Is it more likely that Pécs radiates a development potential to its region or that it drains resources from it? On the basis of semi-structured interviews, we also tried to find out how the city's elite viewed the past two to three decades, what and why they considered successes and failures, how they saw the city's options, its ability to assert its interests, mobilise its internal resources and attract external resources, and how they assess the role of the Baranya county seat as the centre of its agglomeration, county and region.

The research block focusing on Pécs used a mixed methodological apparatus. As one of our starting points was the importance of the city's place in the region as defined by various development plans, we subjected the territorial and urban plans to a thorough content analysis. Our empirical research was based on a telephone questionnaire survey covering 233 persons in 2020-2021, and on semi-structured interviews: 45 interviews with a common theme were conducted in the county, and 7 interviews with a specific focus were conducted among people living and working in Pécs in 2021-2022. The interviewees are typically former or current leaders who have played or are playing a role in local advocacy and decision-making.

In the first part of the paper, we analyse what the main district functions of the city are, and how much influence urban governance can have on shaping them. We will then look at the evolution of the city's 'designated' central role, and the extent to which spatial functions have been considered in development plans at different levels and in different ways. A separate sub-chapter is also devoted to the European Capital of Culture project in Pécs, because the case is an excellent illustration of the contradiction between the city's limited scope and its ambitions as a regional capital. Finally, based on interviews with leaders from Pécs and other municipalities in the county, we present their perceptions of the city's governance, its place in power and in the region, showing that the discrepancy between the city's prestige and its role as a centre is very complex and needs to be further explored.

Bevezetés: kutatási kérdések, elméleti, módszertani keretek

A centrum és a periféria viszonyrendszer kutatásában megkerülhetetlen a politikai, kormányzási összefüggések elemzése. Empirikus vizsgálataink mintaterülete a fejletlen, periférikus fekvésű, aprófalvas szerkezetű Baranya megye volt, ahol tetten érhető a fejlődés szempontjából szinte minden olyan társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, földrajzi tényező, amelyik a hátrányos helyzetet magyarázza. A megye fejlesztéspolitikai összefüggéseit elemző empirikus kutatásunkban a megye- vagy régiószékhely Pécs szükségszerűen kapott helyet több okból is. Egyértelmű, hogy státusza révén a térség meghatározó centruma, ha úgy tetszik, er-

re a szerepre közigazgatási és közszolgáltatási értelemben is kijelölték. Gazdasági, ellátó, foglalkoztató funkciói szintén döntő hatással vannak a térségre, különösen egy olyan periférikus térségben, ahol Pécs az egyetlen „optimális” méretű természetes központ. Azt is feltételeztük, hogy városi centrumfunkció alapján a központi fejlesztési, újraelosztási döntéseknek is kedvezményezettje. Ugyanakkor az már nem magától értetődő, hogy a valóságban betölti-e a centrumfunkciót, hogy profitál-e a periféria a közelségből, vagy inkább elszívó, egyoldalú domináló szerepe van, ahogy az is elemzést érdemel, hogy a központfunkció valóban megjelenik-e a fejlesztési tervezésben, a forráselosztási mechanizmusokban. Ennek a kérdéskörnek a fontossága okán szántunk külön tanulmányt a periféria fővárosának.

A városkutatások egyik kitüntetett témája a kormányzás, felismerve annak meghatározó szerepét a működtetésben és a fejlesztésben egyaránt, természetesen nem függetlenül a társadalompolitikai vonatkozásoktól (Szirmai 2019). A városkormányzási kutatások eredményei szerint a helyi kormányzatok mozgásterét elsősorban az általános politikai-gazdasági keretfeltételek jelölik ki. Nemcsak arról van szó, hogy milyen közjogi felhatalmazással rendelkeznek a városok, hanem arról is, hogy milyen szereplők jutnak befolyáshoz. A helyi kormányzás módja, célrendszere eltérő modelleket követ. Az utóbbi évtizedekben a hierarchikus irányítási logika mellett, helyett a helyi szerepvállalás erősödik. Különböző szereplők, eszközök, értékek, érdekek mozgatják a helyi döntéseket, és eltérő térszervező, ellátó ambíciók érvényesülnek (DiGaetano, Klemanski 1999). A különböző kormányzási szinteket új típusú egyezségek kapcsolják össze (Bentley, Pugalis, Shutt 2017). A városi belső hatalmi viszonyok gyakran aszimmetrikusak. A hálózati típusú, elitista kormányzási rendszerben a pozíciókat a források feletti kontroll lehetősége jelöli ki (Stone 1989). A helyi fejlesztési rezsimek a kedvezőtlen gazdaságpolitikai környezetben is követhetnek alternatív stratégiákat olyan városi térségekben, ahol nincs esély a globális versenybe való bekapcsolódásra (Rast 2005). A *place leadership*-nek nevezett iskola már a kormányzás teljes, többszintű rendszerét figyelembe véve, arra keresi a választ, hogy miért sikeresek egyes helyi vezetések, mások pedig miért nem (Bentley, Pugalis, Shutt 2017; Sotarauta, Beer, Gibney 2017).

Az új városi/helyi kormányzás térbelisége is átalakult; amorfabb és policentrikusabb, mint a korábbi egycentrumú centrum-periféria modell. A szuburbán, vidéki települések esetenként „csatlós” szerepbe kényszerülnek, miután nem a helyiek a gazdasági, döntési központok, a földtulajdon és a tudás birtokosai. Az aszimmetrikus hatalmi viszonyrendszer rányomja a bélyegét a térség fejlesztéspolitikájára is (Torre, Traversac 2011).

A városi kormányzás, a városi rezsimek kutatásában támaszkodhatunk bizonyos hazai előzményekre. Az egyik fontos különbség a hazai kutatási eredményekben az angolszász és nyugat-európai sajátosságokhoz képest, hogy bár formálódhatnak alkalmi helyi fejlesztési szövetségek, de a központi kormányzati sze-

replők befolyása sokkal erősebb, illetve a városok kormányzása térben zártabb, kevésbé jellemző regionális, agglomerációs együttműködés (Pálné 2008; Csizmadia, Páthy 2010; Somlyódyne Pfeil 2012; Bajmóczy et al. 2016). Nem jöttek létre fejlesztési rezsimek tartós hálózatai. A városokat a rendszerváltás utáni önkormányzati rendszerben egoista közszolgáltatási és gazdaságfejlesztési magatartás jellemezte nemcsak az egymással való együttműködésben (Somlyódyne Pfeil 2003, 2012), hanem a „városfalakon” belül is (Brachinger 2008). A kezdetekben sokszínű, spontán, nyitott kistérségi együttműködéseket idővel azonban felváltotta a felülről irányított projektgeneráló és -menedzselő modell, amelyben a szereplők zárt klikkje, különösen az ún. projektosztály (Kovách 2012) vette át a helyi választott politikusok, az értelmiség és a gazdasági szereplők „fejlesztési rezsimjének” szerepét.

Jelentős korlát a helyi tartós szövetségek kialakulása szempontjából az is, hogy a várospolitikai súlya, közpolitikai stabilitása nálunk kevésbé érzékelhető. A városokkal kapcsolatos politikai, fejlesztéspolitikai koncepciók nem rendeződtek konzisztens, hosszú távú stratégiába (Rechnitzer, Berkes 2021; Lux 2017), és a területi közigazgatási, önkormányzati rendszer sem birkózott meg a nagyvárosi dilemmával. A nagyvárosok inkább elszigeteltek, semmint összefogtak volna a környező településekkel és a megyével (Pálné Kovács 2019; Somlyódyne Pfeil 2019).

Kutatásunkban nem elemeztük átfogóan a helyi politikai viszonyokat, elsősorban a fejlesztéspolitikai kormányzásban elfoglalt helyet vizsgáltuk. Abból indultunk ki, hogy Pécs címzettje, kedvezményezettje a magasabb szintű közigazgatási, elosztási, fejlesztéspolitikai döntéseknek, amelyek meghatározzák a mozgásterét, teljesítményét, a hálózatokban elfoglalt helyét. Ugyanakkor a városi kormányzat maga is aktív szereplő, nemcsak a helyi erőforrások birtokosait mozgósítva, hanem térszervező funkciót is betöltve. Kérdés, hogy Pécs, illetve a város vezetése mennyiben tudott ennek a lehetséges szerepnek megfelelni.

A tanulmány címét egy Lyonnal foglalkozó írás ihlette (Pálné Kovács 1992). Lyon a kilencvenes évtizedben a francia regionalizációs és nagyvárosi reformok érintettjeként, kormányzati és európai uniós támogatással aspirált a régió „fővárosa” státuszra. A város és a francia regionalizáció fejlődése több évtized távlatából visszaigazolta az akkori ambíciókat (Egyed 2016). Pécs kijelölése régiócentrumként messze nem történt ilyen következetesen, és a város erőforrásai és kormányzása sem tudott hozzájárulni a státusz betöltéséhez.

Tanulmányunk nem tér ki részletesen Pécs fejlődésének, stagnálásának és hanyatlásának történetére, amit a jelen számban Hajdú Zoltán és Horeczki Réka tanulmánya mutat be, s más munkák is foglalkoznak vele (Rácz 2021; Rácz, Kovács, Horeczki 2021). Olyan elemeket emelünk ki, amelyek érzékeltetik, hogy a periféria és annak centruma nem alkot mindenkor együttműködő, szinergiára törekvő, „szolidáris” egységet. Az intézmények, gazdasági erőforrások jelenléte ugyan objektív sajátosság, mint ahogy a központi hatalom által kijelölt státusz is független változó, de feltételezésünk szerint sok múlik a mindenkori kormányza-

tok szerepfelfogásán, a helyi társadalom, illetve elit identitásán, törekvésein is. Arra kerestük a választ, hogy Pécs mint a periféria egyszerre természetes és kijelölt fővárosa, milyen kormányzási sajátosságokkal jellemezhető, hozzájárult vagy elvett-e a térség felzárkózásának esélyeiből.

A tanulmány első részében azt elemezzük, hogy melyek a város főbb, különböző sugarú körzeti funkciói, s ezek formálására a városi kormányzás mennyiben tud hatást gyakorolni. Ezt követően a város „kijelölt” központi szerepkörének alakulását tekintjük át, azt, hogy a különböző szintű és jellegű fejlesztési tervek mennyiben számoltak a térbeli funkciókkal. Azért térünk ki külön fejezetben a városra vonatkozó kutatásokra, mert ezek befolyásolták, illetve visszatükrözték a centrumfunkciók különböző korszakokban érvényesülő narratíváit. Külön alfejezetet szántunk a pécsi Európa Kulturális Fővárosa projektnek is, mert az eset kiválóan alkalmas a város korlátozott mozgásterére és regionális fővárosi ambíciói között feszülő ellentmondás érzékeltetésére. Végezetül a pécsi és a megye más településein élő vezetők körében készített interjúk alapján mutatjuk be a város kormányzásáról, a hatalomban és a régióban betöltött helyéről kialakult véleményeket, érzékeltetve, hogy a város presztízse és tényleges központi szerepköre közötti eltérés nagyon bonyolult és tovább kutatandó összefüggések mentén magyarázható.

A Pécsre fókuszáló kutatási blokk vegyes módszertani apparátust alkalmazott. A város adottságainak, fejlődésének bemutatásában a szerzők helyzete kényelmes, hiszen Pécs a tudományos kutatások gyakori terepe volt – köszönhetően elsősorban az ott működő akadémiai és egyetemi műhelyeknek –, ezért szekunder információkra támaszkodtunk. Mivel a város helyét a térségben a különböző fejlesztési tervek jelölték ki, illetve a városvezetés stratégiája is a tervezésre támaszkodik, alapos tartalomelemzésnek vetettük alá a területi, városi terveket.

Empirikus kutatásunk egyrészt a 2020-2021-ben zajlott, 233 személyre kiterjedő telefonos kérdőíves felmérésre, másrészt a 2021 és 2022 során készített félig strukturált interjúkra épült. A megyében 45 egységes tematikájú interjút, további hét speciális fókuszú interjút pedig Pécsen élők, dolgozók körében készítettünk. Az interjúalanyok jellemzően egykor vagy jelenleg is vezető pozíciót betöltő személyek (polgármesterek, intézményvezetők, gazdasági szakemberek, országgyűlési képviselők), akik a helyi érdekegyeztetésben és döntéshozatalban játszottak vagy játszanak szerepet.

A város, mint funkcionális centrum

A város centrumszerepe megítélésünk szerint erősen relatív, csupán a szűkebb, külső perifériaként leírható térségében érvényes. A fővárostól 200 km-re, a fejlettségi és hatalmi központtól is viszonylag távol fekvő város lemaradását tükröző tény, hogy a magyarországi régióközpontok közül utolsóként kapott autópályás

elérhetőséget Budapesthez. Ennek a megkétszerezésnek a háttérében részben a balkáni háborúk játszottak szerepet, a határközeli konfliktus tovább fokozta a periférikus helyzet problémáit. Baranya megye történelmére dichotómia jellemző: a központi funkciók egy alapvetően periférikus térségben jelennek meg (Hajdú 2021). A város történetére azonban nem statikus centrum-periféria helyzet jellemző. Saját régióján belüli centrumpozíciója és a nagyobb régió belül elfoglalt periférikus helyzete is sokat változott. A 19. század közepétől az ipar kiépülésével, a közúti kapcsolatok javulásának is köszönhetően a város lakossága hetven év alatt megháromszorozódott (Kaposi 2006), centrumfunkciói bővültek, szűkebb térségével, megyéjével erős kölcsönös függésben működött. A világháborút követő szocialista iparosítást követően a város fejlődése a periféria erőforrásait is elszívta. Ma azt tapasztaljuk, hogy az egészében periférikus régió leszakadása folytatódik, miközben e periférián belül Pécs centrumfunkciói is gyengülnek.

Pécs fejlődéstörténete három meghatározó mozzanatú rugójának Faragó (2010) a regionális centrumfunkciókat, a kultúrát és az ipari fejlesztéseket tartja. A szocialista iparfejlesztés olyan veszélyesen egyoldalú iparszerkezetet alakított ki, amely a bányászat munkaerő-elszívó hatása és a fogyasztói igények átalakulása miatt a tradicionális iparágakat is hátrányosan érintette (Lux 2017), és a periféria erőforrásait is erősen igénybe vette. A kulturális és tudományos intézmények fejlődése (lásd például az egyetemi bővülést) a későbbi válságban védőhálót jelentett Pécsnek. A rendszerváltás után Pécs és Baranya nem volt elég fejlett ahhoz, hogy sikeresen újrastrukturálja iparát, megőrizze ipari dinamikáját, annál viszont fejlettebb volt, hogy az állami fejlesztéspolitika teljesen elkerülje (Rácz 2008).

Pécs centrumszerepét a város mérete, és azzal összefüggően általában a centrumokhoz köthető funkciók alapozták meg, amellyel a megyében és a régióban egyetlen város sem vetélkedhetett. Az már nem egyértelmű, hogy ezekkel a funkciókkal mennyire szolgálta és szolgálja szűkebb és tágabb régióját, ahogy az sem, hogy e centrumfunkciót mennyiben használta és használja ki tudatosan a város vezetése. Modernizálja-e perifériáját, vagy inkább függésben tartja, elszívva erőforrásait? Pécs regionális központi jellegét ma alapvetően a következő tényezők határozzák meg: népességszám, központi elhelyezkedés, közigazgatási centrumszerep, gazdasági és munkaerőpiaci súly és kapcsolatrendszer, kereskedelem és üzleti szolgáltatások, közoktatási és egészségügyi infrastruktúra és szolgáltatások, egyetem, valakint kulturális kínálat.

Ugyan a város az elmúlt három évtizedben jelentősen veszített népességéből, még mindig a megye lakosságának negyven százalékát képviseli. A város megyeszékhelyként természetesen igazgatási központnak tekinthető, ami a különböző közigazgatásszervezési ciklusokban eltérő nagyságrendű igazgatási apparátusok jelenlétében és városi érdekérvényesítő pozíciókban jelent meg. Az uniós csatlakozást megelőző, majd követő időszakban többször is hivatalos politika szintjén jelent meg a megyéket felváltó regionalizáció, ami a város közigazgatási szerepkörében megerősödést eredményezett, annak ellenére, hogy a fejlesztési

régiók központjait, illetve a tervezett közigazgatási régiók székhelyeit végül hivatalos jogszabályban nem jelölték ki. A regionális fejlesztési ügynökség pécsi székhelye, illetve a dekoncentrált közigazgatási szervek regionális központjainak keretei között megjelent a regionális lépték is. Mára Pécs – megyei szintű – közigazgatási hatósági és irányító szerepe még vitathatatlan, de az önkormányzati feladat- és hatáskörök átrendeződésével a súlypont a helyi önkormányzatok helyett a központi kormányzati irányítású területi dekoncentrált szervekre helyeződött át, amelyek közül csak néhány működik regionális szerkezetben, pécsi székhellyel. A 2010 utáni területi kormányzati rendszerben az önkormányzati jellegű térszervező funkciók már csak azért is visszaszorultak, mert a városi önkormányzat hatásköre jelentősen szűkült, s ezzel a ráhatása is a közszolgáltatási intézményekre.

A gazdasági funkcionális központi szerep a munkaerőpiaci ingázás szempontjából is jelentős. A város ipari parkjaiba települt cégeknél dolgozók mindössze 30-40%-a pécsi, és 60-70%-a megyei vonzáskörzetű vagy még távolibb településről ingázik (derült ki a gazdasági ügyekért felelős alpolgármesterrel készített interjúból). A cégek számára ugyanakkor nagy kihívást jelent, hogy a munkaerőt az ingázás megszervezésével kell biztosítaniuk. Mivel a beutaztatás csak jelentős foglalkoztatotti létszám mellett rentábilis, a vállalkozások ebben a várostól is segítséget várnak. A város megyén belüli relatív gazdasági súlyát jelzi, hogy Baranya száz legnagyobb foglalkoztatójának fele pécsi székhelyű. A 2021-es Baranya TOP100 kiadványban a száz legnagyobb árbevételű vállalkozások kétharmada a pécsi agglomerációban működik (59 Pécssett). A regisztrált gazdasági szervezetek száma is jelentős gazdasági erőkoncentrációt mutat a régióon belül is (1. táblázat).

A megye munkaerőpiacán Pécsnek markáns a vonzereje. A Pécsre bejáró foglalkoztatottak száma a legutóbbi felméréskor 18 437 volt, a helyben foglalkoztatottakon belül a bejárók aránya Pécssett 25,2%. Az el- és bejáró foglalkoztatottak egyenlege a városban meghaladta a 13 ezer főt. Pécs egy sok településből álló és

1. táblázat: Pécs súlya a régiójában a regisztrált szervezetek száma alapján
Position of Pécs in the region in terms of the number of registered organisations

	Népesség (ezer fő, 2021)	Regisztrált gazdasági szervezetek száma (2023 május)
Pécs	145,5	15 391
Pécsi járás	189,1	-
Baranya megye	360,7	29 270
Dél-Dunántúl	879,5	64 868
Pécs súlya járáson belül	76,9%	-
Pécs súlya Baranyán belül	40,3%	52,6%
Pécs súlya a régióon belül	16,5%	23,7%

Forrás: KSH és KNyR adatok alapján saját szerkesztés

nagy népességű terület foglalkoztatási súlypontjának tekinthető. A vonzaskörzet-hez tartozó települések és a vonzasközpont közötti átlagos távolság Pécs esetében 16,6 km. Az összes bejáró foglalkoztatott háromnegyede ebből a vonzaskörzetből ingázik a városba (KSH 2011). Hajdú-Bihar mellett csak Baranya megyére igaz, hogy a megyeszékhely mellett más várost a KSH nem nevez meg ingázási centrumként. Baranya megyében tehát Pécs munkaerővonzó képessége meghatározó; ez az oka annak is, hogy a megye több járásának viszonylag magas a munkaerő-vesztesége.

A megyeszékhelyen kívül a Mohács-Bóly tengely dinamikája látványos, az elmúlt években egyre erőteljesebben látszik ennek a délkelet-baranyai gazdasági erőternek a fejlődése. Azt, hogy a *térség egésze* gazdaságilag mennyire periféria, jól mutatja, hogy az Audi Hungária Kft. éves árbevétele önmagában közel négyszerese annak az értéknek, amit a száz legnagyobb baranyai cég összesen előállított. A népességszám és a vásárlóerő a *kereskedelmi* üzletek telephelyválasztásánál elsődleges, s e tekintetben Pécs szintén jelentős központ a régióban.

A város *oktatási intézményei* mennyiségi és minőségi szempontok miatt is jól szolgálják a perifériát. Az ingázásra alkalmas távolságokon belül lévő települések számára *előny* a jellemzően színvonalas pécsi iskolák jelenléte. A szakképző iskolák kínálata is színes; nemcsak a megyéből, de a régióból is ingáznak vagy vesznek igénybe kollégiumot. Pécsen 21 általános és 18 középiskola, valamint hat általános és középiskola működik. (A megyeszékhely súlya 45%-os a megyén, és 21%-os a régión belül.) A fenntartóktól származó adatok¹ szerint az általános iskolába járó diákok 17%-a, a középiskolások 34%-a nem pécsi lakos. A közoktatási központoszerepet szemlélteti, hogy a pécsi tankerület három pécsi középiskolai kollégiumában 2022 szeptemberében 821 diák kapott helyet.

Pécs *egészségügyi intézményeit* tekintve egyértelműen regionális központ (2. táblázat). A városban közel száz éve folyik orvosképzés, így az egyetem bázisán

2. táblázat: Pécs súlya a régiójában egészségügyi infrastruktúra alapján
Position of Pécs in the region in terms of health infrastructure

	Népesség (ezer fő, 2021)	Háziorvosok száma (fő, 2021)	Járóbeteg szakellátásban megjelenők (ezer eset, 2021)	Kórházi ágyak száma (db, 2021)
Pécs	145,5	81	1 602	1 620
Pécsi járás	189,1	93	1 609	1 642
Baranya megye	360,7	202	2 240	3 022
Dél-Dunántúl	879,5	442	4 947	6 451
Pécs súlya járáson belül	76,9%	87%	99,50%	98,60%
Pécs súlya Baranyán belül	40,3%	40%	71,50%	53,60%
Pécs súlya a régión belül	16,5%	18,00%	32,40%	25,10%

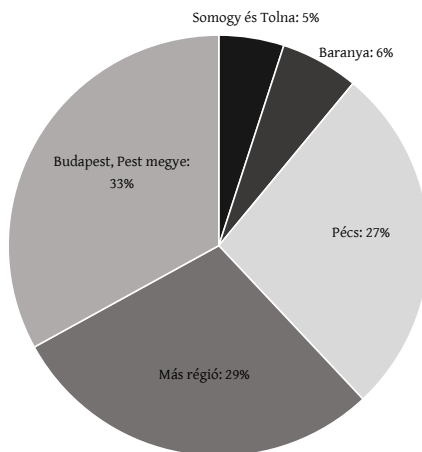
Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

a klinikák a város egészségügyi infrastruktúráját erősítik. Pécssett valamennyi szakterület megtalálható, s nemcsak az állami intézmények, de a magánszolgáltatók is számos, a régió kívülről is érkező beteget fogadnak. A város négy rendelőintézete kistérségi, agglomerációs kisugárzású, hiszen a megye több városában is található kisebb kórház vagy rendelőintézet (Komló, Mohács, Siklós, Szigetvár, Sellye).

A Pécsi Tudományegyetem szintén regionális központ, közel 8 000 fővel a város legnagyobb foglalkoztatója. A tíz karon a 22 ezer hallgató közül sokan érkeznek a régió határain túlról, 2022-ben közel ötezer volt a külföldi hallgatók száma (PTE 2022). Az egyetemisták, főleg a fizetőképes külföldiek komolyan hozzájárulnak a Pécssett megtermelt GDP-hez, de költségeik és kapcsolatrendszereik jellemzően a városon belül, sőt, jószerivel csak a belvárosban és a campusok környékén maradnak, jelenlétük közvetlenül alig érzékelhető a várostáblán túl (Schmidt 2009). Az egyetem kapcsolatokat ápol a helyi és regionális döntéshozókkal, gazdasági szereplőkkel, az egyetemi fejlesztési tervben (PTE 2021) is megjelenik az egyetemi és a helyi vállalatok közötti együttműködések erősítésének célja, s a dokumentum kiemeli azt is, hogy a városban meghatározó, a jövőbeli mozgatórugókat jelentő fejlesztések között kiemelt helyen szerepelnek a PTE kapacitásfejlesztései.

A kultúra városa szlogen átlagon felüli kulturális kínálatra utal,² és ezt az imázst tudatosan formálta a kultúra, a művészetek, mint a diverzifikáció egyik lehetősége felé. Ez az időszak jelenti a bázist, amelynek köszönhetően Pécs még ma is a legváltozatosabb kulturális kínálattal rendelkezik a vidéki városok közül, s ehhez később – főként az EKF beruházások után – érdemi infrastrukturális fejlesztések is kapcsolódnak. Ez a kulturális intézményrendszer és kínálat a periféria számára is értéket jelent. Bár a kulturális intézmények közül csak a Zsolnay Negyed programjait látogatókról gyűjtene adatot, számos helyszínével ez a város legnagyobb látogatóforgalmat generáló intézménye. Az összes jegyet vásárló látogató 58%-ától származó adatok szerint a régió kívülről érkezők aránya több mint 60% (1. ábra) Más kulturális intézmények nem végeznek ilyen adatgyűjtést, a Janus Pannonius Múzeum csak becsülni tudja, hogy a pécsiek az összes látogató 30-40%-át teszik ki (többségükben diákok). A Zsolnay Negyedhez tartozó helyszínek (a legjelentősebb a Kodály Központ) látogatóinak száma meghaladta a 350 ezret, a Pécsi Nemzeti Színház a legutóbbi évadban 85 ezer fős nézőszámot ért el.

1. ábra: A Zsolnay Negyed rendezvényeinek látogatóinak regionális megoszlása (2022)
Regional distribution of visitors to Zsolnay Quarter events (2022)



Forrás: Zsolnay Örökségkezelő Nonprofit Kft információi

Pécs a regionális tudományi kutatások tükrében

A városban folyó regionális tudományi kutatások szerepét azért emeljük ki, mert jól illusztrálja, hogy a város regionális szerepkörét a tudományos „narratíva” is alátámasztotta. Az 1943-ban alapított Dunántúli Tudományos Intézet évtizedeken át foglalkozott a térséggel, s benne Pécs szerepével is. Ezekből a tanulmányokból nemcsak a témakör tudományos közege, hanem a konkrét helyi kihívások is érzékelhetők.

Egy 1978-ban tartott pécsi nemzetközi konferencia előadásait tartalmazó kötet fő üzenete az volt, hogy a városok térszervező funkciója (agglomerációja) nagy figyelmet érdemel (Pálné Kovács, Rechnitzer 1979). Az intézet kutatásai több oldalról alátámasztották, hogy Pécs és Komló együttesen alkot agglomerációt, vonzáskörzetük nem választható el egymástól. Az agglomeráció egy országrésznyi térség centrumává válhat, amit a város az igazgatási együttműködések erősítésével is elősegíthet. A rendszerváltás során megszületett önkormányzati modell azonban nem ösztönzött a nagyvárosok területi integráló szerepére; sőt, a megyei jogú városokat ellenérdekeltette tette a környékükkel és megyéjükkel való együttműködésben. Csak érdekességként említünk meg egy 1991-ben készült tanulmányt, amely a megye települési önkormányzatainak együttműködését elemezte. Akkortájt a megyei önkormányzatok szándéka az volt, hogy a kezükbe veszik a települések közötti kooperáció szervezését annak ellenére, hogy közjogi felhatalmazásuk ehhez kevés volt (Pálné Kovács 1991). A tanulmány figyelmeztetett arra, hogy a megyeszékhely elszigeteltsége nem kedvez a megyei kohézióknak. Harminc év távlatából már az is egyértelmű, hogy a megyei önkormányzatok térszervező szerepére a kisebb települések sem tartanak igényt.

A későbbi kutatások igazolták, hogy Pécs és a környéke, illetve a megyéje közigazgatási szempontból nem vált együttműködő területi egységgé, ami alaposan rácsafolt a város megyei, majd regionális központi szerepre irányuló törekvéseire a politikai, tervezési narratíva szintjén. 2002-től az EU-csatlakozás küszöbén hivatalos politikai program volt a politikai, illetve közigazgatási regionalizáció, az akkor már jogszabályban lehatárolt NUTS 2-es statisztikai, fejlesztési régiók bázisán. A közigazgatási reform kudarcot vallott; többek között azért is, mert a mesterségesen lehatárolt régiók központjainak kijelölése elmaradt a megyeszékhelyek közötti rivalizálás és az azzal járó személyes és politikai konfliktusok miatt. Pécs mérete, funkciói okán természetesen jogot formálhatott a régiócentrum szerepre Kaposvárral szemben, amihez szakmai háttér tanulmányokban kifejtett érvekre is támaszkodhatott. Egyik, szintén a DTI-ben készült műhelytanulmány (Hrubi 2006) hangsúlyozza, hogy ugyan a trianoni határok erős veszteséget okoztak a város vonzáskörzetében, a rendszerváltást követő gazdasági szerkezetváltás is drámai hanyatlással járt, de a közigazgatási és közszolgáltatási funkciók a centrumpozíciót nem rendítették meg.

A regionális decentralizációt felkaroló politikai környezetben a városvezetés tudatosabb térségi szerepkörre készült, és határozottabb együttműködésre szánta el magát a közvetlen környékével való együttműködésben is. A város támogatta a megyei és regionális tervekben a régióépítés szempontjából fontos fejlesztési célokat (repülőtér, autópálya). A város polgármestere egy regionális kísérleti program beindítását kezdeményezte 2005-ben, amit a helyi tudományos közösség is támogatott (Somlyódyne Pfeil 2006). A regionális tudományi mainstream és a kormányzati politika egy átmeneti időre egy irányba mutatott. Referenciaként az akkori regionalizációs törekvésekre, a Dél-Dunántúlról szóló monográfia ekkortájt jelent meg egy, a magyar régiókat bemutató sorozat első köteteként (Hajdú 2006). Ezt a trendet tovább erősítette a város sikeres pályázata az Európa Kulturális Fővárosa címre. A Dunántúli Tudományos Intézet jelentős szerepet játszott a felkészülésben, 2004-ben készült tanulmányuk a pályázat koncepcionális elemeit vázolta fel (RKK DTI 2004). A szakértők óriási lehetőséget láttak a részben az EU által finanszírozott projektben a város megújulása és térségi szerepkörének erősítése szempontjából is, éppen a város korábban alig kihasznált kulturális, tudományos erőforrásainak bázisán. Az EKF projekt hatásait elemző munkák már nem ennyire derűlátóak (Faragó 2011).

Az utóbbi évtizedben a pécsi regionális tudományi műhely kormányzati és helyi önkormányzati kapcsolatai meglazultak, nemcsak azért, mert a politika egyre kevésbé igényelte döntéseire, terveire a tudományos megalapozást, hanem azért is, mert a regionális térszemlélet és a decentralizált közigazgatás elmentébe került a kormányzat centralizációs törekvéseivel. A pécsi műhelyekben folyó tudományos kutatások egyre kevésbé alkalmazott jellegűek, missziójuk inkább az elméleti tudományos mainstream képviselője (Pálné Kovács 2013, 2020).

A város helye és ambíciói a fejlesztési tervekben

A város fejlődését bizonyos mértékben magyarázza, hogy milyen szerepet szántak neki a különböző szintű fejlesztési tervekben, ezért is vállalkoztunk a területi tervek részleges elemzésére. Terjedelmi korlátok miatt csak a területfejlesztési törvényt követő időszakra összpontosítunk, és nem elemezzük valamennyi tervezési szintet és típust. A válogatás alapja az volt, hogy rámutassunk az egyes korszakok eltérő tér-, illetve centrumfelfogására.

Pécs az ötvenes évektől kezdődően számíthatott arra, hogy a térség központjaként ismerik el, ami megjelenik a fejlesztéspolitikai dokumentumokban is. Nemcsak a város fejlesztési elképzeléseiben, de a szűkebb, tágabb térség (megye, régió) fejlesztési dokumentumaiban is tényként és fókuszként jelent meg a város központi szerepköre. A rendre eltérő hangsúlyok és változó prioritások visszatükrözik az egyes fejlesztéspolitikai korszakok sajátosságait 1999-től – amikor az új területfejlesztési törvény nyomán kialakult a területi tervezés szabályozott rendje – 2020-ig, amikor a térbeli dimenzió már lényegesen kevésbé érvényesül. (A megyei forráselosztásról bővebben lásd Pámer et al. 2023.)

Regionális, megyei és városi tervek 1999-től 2006-ig

Az új területfejlesztési törvényre alapuló 1998. évi Országos Területfejlesztési Koncepció (35/1998. (III. 20.) OGY. határozat) már egyértelmű célként tűzte ki a gazdaságfejlesztési, innovációs és kulturális centrumok, régiós központok megteremtését, ezzel együtt a Budapest-központúság megszüntetését/mérséklését. A koncepció jövőképe egyebek mellett olyan elképzeléseket tartalmaz, mint a ki-egyensúlyozottabb területi szerkezet érdekében új fejlesztési súlypontok megjelenése vagy a települések között az alapvető közszolgáltatások kiépítettségében és színvonalában lévő különbségek csökkenése.

Részben ezekből az irányelvekből táplálkozik a Dél-Dunántúl területfejlesztési koncepciója és programja (1999) amely egyszerre célként és tényként kezeli, hogy Pécs a Dél-Dunántúl régió központja. A gazdasági-szolgáltatói szempontok mellett figyelmet szentel a térség önkormányzatai közötti együttműködésnek, a területi kohézióknak. Baranya megye területfejlesztési programjában (2003) is szerepel a regionális kohézió, a hangsúlyt a város kulturális és gazdasági centrum-funkcióinak erősítésére helyezik.

Ugyanezen szempontok jelennek meg a 2005-ben elfogadott pécsi városfejlesztési stratégiában (Pécs MJV 2005). A „Pécs, az életminőség pólusa” címet viselő, a 2005-ös Országos Pólus Programra³ épülő városfejlesztési stratégia egy, a regionális léptéket erősen támogató fejlesztéspolitikai korszakban született, így ennek megfelelően részletesen tárgyalta a város regionális központi szerepkörét. Megfogalmazta azt a szándékot, hogy a célok ne csupán a városra, hanem a megye és a régió többi településére is vonatkozzanak (Pécs MJV 2005, 4.).

Magyarországon sok szempontból a francia pólusprogramok adaptálása jelent meg. A pólusprogram elméleti alapja a növekedésipólus-modell, amelynek lényeges célja a támogatott és tovagyűrűző fejlesztési hatások révén a gazdasági tér tartós megerősítése, szerkezetének modernizálása (Egyed 2014). Franciaországban a program a hangsúlyt az egységes állam eszméjéről a sokféle és egyedi sajátosságokkal rendelkező térségek koncepciója felé mozdítja (Jean, Vanier 2008).

A fejlesztési pólusprogramok államilag kezdeményezett és közforrásokból finanszírozott programként jelentek meg a hazai fejlesztéspolitikában. A program az Új Magyarország Fejlesztési Tervben a területfejlesztési prioritás keretében készült el (tehát nem komplex programként jelent meg), a források így több operatív programból táplálkoztak (RKK DTI 2006). A centrumvárosokra épülő, koncentrált regionális fejlődési modellbe illeszkedő programtól azt is várták, hogy a vidéki régióknak sajátos gazdaságszerkezetet teremthet. A „Pécs az életminőség pólusa” címet viselő program súlypontjai a technológiai és ipari jellegű pólusoktól eltérően az egészség-, a kulturális és a környezetipar. Ezeknek az iparágaknak a középpontba állítása és fejlesztése a megye Pécsen kívüli térségei számára is jó kapcsolódási lehetőségeket kínált. A tervezett projektek harmada a megyeszékhelyen kívül valósult volna meg. „A versenyképességi pólus ugyan Pécs lesz, de ez nem lehet elszigetelt jelenség. A versenyképességi pólust eleve egy szélesebb térségre tervezzük, amelynek 100-150 km-es körzetben jelenik meg a hatása” (Pécs, az életminőség pólusa stratégiai program 2005, 8.). A centrum és periféria kölcsönös előnyökre épülő együttműködésének lehetőségét vizionáló program fontos hozadéka volt, hogy ez alapján sikerült finanszírozni a későbbi EKF program projektjeit.

Tervek a 2007-2013-as programozási ciklusban

A 2007-2013-as programozási időszakban már a NUTS2 régiókra, így a Dél-Dunántúlra is készült operatív program (Dél-Dunántúli Operatív Program 2007), amelyben zászlóshajó projektként kerül megnevezésre és önálló művelettípusként szerepel az Európa Kulturális Fővárosa 2010 program, amely az egész régióra irányítja a figyelmet. A korábbi pólusprogram egyes intézkedései megjelennek, önálló területi célként kezelve Pécsset mint fejlesztési pólust, valamint egy policentrikus városhálózat kialakítását.

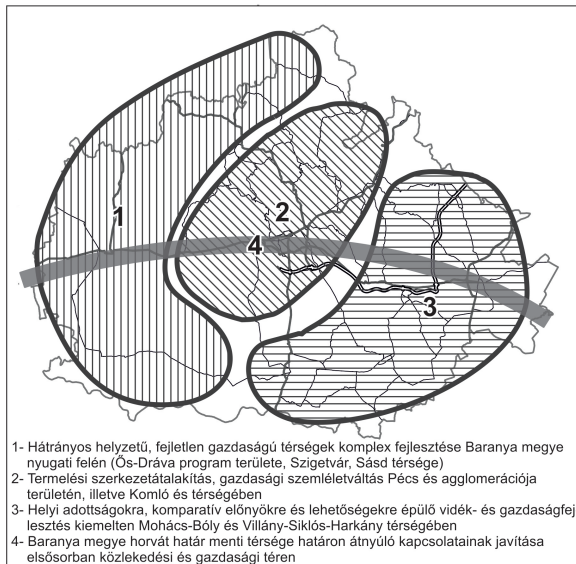
A 2007. évi városfejlesztési stratégia (Pécs MJV 2007) is kiemelten foglalkozott a gazdasági szerepkörrel. A stratégia a Pólus Program felvetéseit és kitűzött céljait erősítette meg, hangsúlyozva, hogy a város számos olyan (kulturális és felsőoktatási) centrumfunkcióval rendelkezik, amelyek átnyúlnak a régió határain is. A dokumentum azonban azt is sugallja, hogy a regionális központi szerepkörök kiteljesedését hátráltatja a „régiónótudat hiánya”, a régió városai közötti versengés és az alacsony kooperációs készség. A terv helyzetelemzése arra is utal, hogy a város maga sem szentel elegendő figyelmet a térség településeinek és a velük való szoros együttműködésnek.

Baranya megye és Pécs MJV fejlesztési tervei a 2014-2020-as programozási ciklusban

A 2014-2020-as programozási időszakot megelőzően bekövetkezik a régiók szerepváltása és a megyék újbóli erősödése. A 2014-es Baranya megyei területfejlesztési programból érződik, hogy a megye bízik Pécs felhajtó erejében. Kiemeli, hogy a megyeszékhely országos viszonylatban is kiemelkedő egyézségügyi, oktatási központ funkciókkal rendelkezik, s ez pozitív hatással van a megye egészének lakosságára. Hangsúlyozza, hogy Baranya különböző térségeinek sajátosságai, eltérő fejlettségi szintje miatt a megyén belüli területi célokat kell megfogalmazni (2. ábra). Az így definiált négy területi cél: 1) Hátrányos helyzetű térségek komplex fejlesztése; 2) Termelési szerkezetátalakítás, gazdasági szemléletváltás; 3) Helyi erőforrásokra építő vidékfejlesztés; 4) Határokon átnyúló kapcsolatok erősítése (közlekedés, gazdaság). E területi célkitűzések alapján is érzékelhető a centrum kihívása, hogy a periféria egészének fejlesztésében úgy kellene szerepet vállalnia, hogy közben maga is a gazdasági szerkezetváltás nehézségeivel küzd.

A 2014. évi Integrált Városfejlesztési Stratégia által felvázolt helyzetkép és célrendszer ugyan megőrizte a korábbi dokumentumokban fellelhető, Pécs centrumfunkcióira utaló fordulatokat, de azoknál pesszimistább hangvétellel: „Pécs adottságai, szervező szerepe egyre inkább csak (...) leszakadó régiójában érvényesül, nem mutat túl a régió határain” (Pécs MJV 2014, 19.).

2. ábra: Területi célok Baranya megyében
Regional objectives in Baranya county

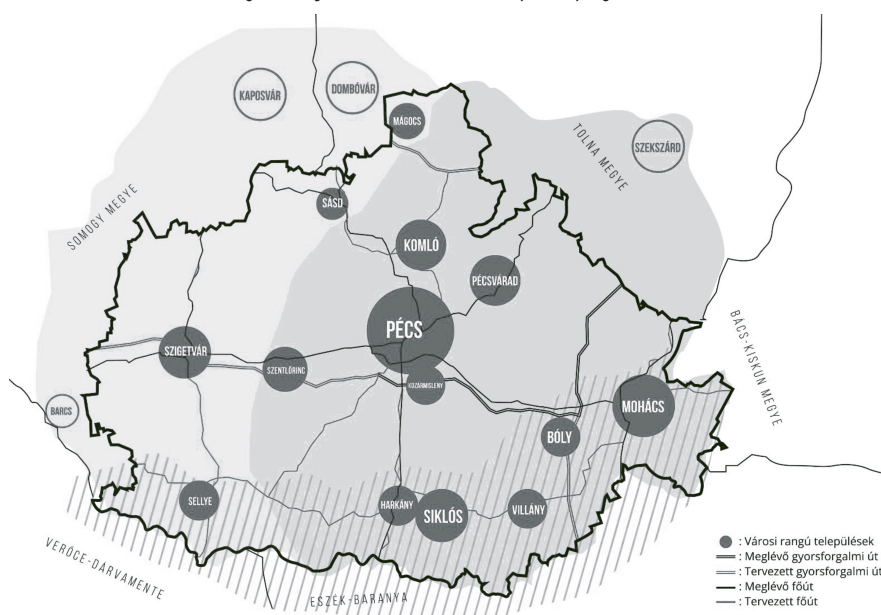


Baranya megye és Pécs MJV fejlesztési tervei a 2021-2027-es időszakra

Baranya megye területfejlesztési programja (MSB 2021) a megyeszékhely fejlődését, gazdaságának megerősödését a megye egészének fejlődése szempontjából is meghatározónak tartja, ezért is foglalkozik Pécs, illetve agglomerációja fejlesztésével. A megye elemi érdeke, hogy Pécs nagytérégi központtá váljon. A városi és a megyei önkormányzatnak együtt kell működni a gazdaság minél szélesebb spektrumán. A terv a város térségközponti szerepének megerősítését az eddigi koncepciókhoz, programokhoz képest határozottabban és több szempontból jeleníti meg, gyakrabban reagálva Pécs programjának egyes elemeire. A 2014-es megyei tervben megjelenő – 2. ábrán bemutatott – területi célok átalakultak (3. ábra). A változás legfontosabb eleme, hogy a megye centrumtérsege (Pécs-Komló), illetve a megye keleti része akkor még külön tércategóriát alkotott. A pécsi ipari agglomeráció koncentráltan elérhető szakképzett munkaerőbázisa és ipari kultúrája, kiegészülve Bóly és Mohács logisztikai adottságaival és kiépülő ipari infrastruktúrájával, a megye gazdasági növekedésének centrumtérsege.

A fentiekhez hasonló célrendszerek szerepelnek a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó fenntartható városfejlesztési stratégiában is (Pécs MJV 2022). Pécs legyen térségének gazdasági, közigazgatási-köszolgáltatási és kulturális központja. E célok megvalósításához a dokumentum számos helyen megemlíti a

3. ábra: Területi célok a 2021-es fejlesztési programban
Regional objectives in the 2021 development programme



Forrás: MSB (2021)

megyei-regionális gazdasági, politikai és kulturális szereplők közötti szoros együttműködést, és a többszintű, közösségi szemléletű helyi kooperatív kormányzást is.

A fejlesztési dokumentumok tartalmából látszik, hogy a prioritások – implicit vagy explicit módon – az aktuális európai uniós, valamint a hazai közigazgatás- és térszervezési trendekhez való igazodást és az elvárásoknak való megfelelési törekvéseket tükrözik vissza (Csomós 2009; Pámer 2021). Az ezredfordulótól egészen a 2010-es évek elejéig a városfejlesztési dokumentumokban, megyei fejlesztési stratégiákban Pécs regionális szervező funkciói, az európai uniós kohéziós politikához való igazodás, a kistérségek szerepe, valamint a kistérségekkel, kistérségi központokkal való szoros együttműködés (és annak lehetősége) élvezett kiemelt figyelmet. Ezzel szemben 2010 után a centralizált irányba mozuló területpolitika hatására, főként a városi fejlesztési dokumentumokban, radikálisan csökkent a megyei és regionális szint, valamint ezen belül a város központi szervező szerepének jelentősége. A legújabb, 2021-ben készült tervdokumentumokból annyi látszik, hogy az előző évtizedhez képest ismét hangsúlyosabb szerep jut a város centrumfunkcióinak és a szereplők, területi szintek közötti együttműködésnek.

A tervekből kirajzolódó trendek tehát a politikai, közpolitikai és közigazgatási környezet függvényében alakultak, ami szükségszerű egy olyan fejlesztéspolitikai modellben, ahol a külső, felső szintről érkező támogatásoknak meghatározó szerepe van. Egy regionális centrumváros „fővárosi” ambíciói pedig szükségszerűen megghiúsulnak egy olyan centralizált, a térbeliséget egyre kevésbé respektáló kormányzási rendszerben, ahol több a strukturális, szabályozási és politikai akadály, mint az érdek és motiváció a területi szereplők közötti együttműködésben.

Az Európai Kulturális Főváros projekt, két fejlesztéspolitikai korszak határán

A Pécs, mint a periféria központja témakörét körüljáró tanulmányban kikerülhetetlen az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt története. A többi magyar vidéki várossal összehasonlítva Pécs kulturális funkciói mindig dominánsak voltak, karakterét éppen a kultúra adja (Rechnitzer Zs. 2021). Az EKF-cím üzenete, hogy egy városnak akkor is van esélye, hogy európai „főváros” legyen, amikor nincs közhatalmi pozícióban. Az EU e sikeres, több évtizede zajló projektjének filozófiája fokozatosan változott. Eleinte fővárosok is elnyerhették a címet, de az ezredforduló után nagyobb hangsúlyt kapott a „regionalizmus” (Pálné Kovács 2014), ami kapóra jött Pécsnek. A pályázat ötlete éppen arra épült, hogy az EKF-cím elnyerése igazolhatja a város kisugárzó szerepkörét, „megvalósítva, felmutatva önmagát”. A pályázat fontos szemléleti eleme volt a város kulturális funkcióinak, értékeinek európai és regionális dimenzióba helyezése. A pályázat szlogenje talá-

lón a „határtalan város” - összekapcsolódva a közvetlen környéken túl a Balkánnal és egész Európával. A pályázat megnyerésében az európai mainstreamhez illeszkedő koncepció mellett vélhetően szerepet játszott az akkori polgármester erős kormányzati érdekérvényesítő befolyása, kapcsolatrendszere. A pályázat készítése során a város értelmisége és civil szervezetei kivételesen szoros kapcsolatban voltak a városvezetéssel, és úgy tűnt, hogy az EKF egy politikai decentralizációs paradigmaváltás szimbóluma lesz.

Az elnyert címhez kapcsolódó projektek előkészítése, majd a programsorozat lebonyolítása azonban már nem az eredeti koncepció és bottom up „regionalista” logika mentén zajlott. A PTE empirikus kutatásának eredményeit a „Pécs a többszintű kormányzás csapdájában” című tanulmánykötet mutatja be (Tuka, Glied 2014). A cím sokatmondó. A kutatások szerint a centralizált kormányzati és politikai környezetben nem érvényesült a projekt és a helyi pályázat szellemisége. Először a civilek, helyi értelmiségiek „szorultak ki” a helyi döntéshozatali arénából (Glied 2014), majd a helyi önkormányzat feletti szintek korlátozták egyre inkább a helyi célok és törekvések megvalósulását (Somlyódy Péter 2010; Pálné Kovács 2013). A nagyberuházásokat az EU finanszírozta Regionális Operatív Program, illetve a már említett ún. Pólus Program fedezte, így a kormányzati centralizált fejlesztéspolitikai menedzsment és a regionális fejlesztési ügynökség szigorú kontroll alatt tartotta a projektet. A helyi vállalkozók a beruházások kivitelezésében és a projektívben tartott nagyobb rendezvények lebonyolításában nem vagy alig jutottak lehetőséghez. A pályázatban említett ún. „regionális kiterjesztés” inkább formálisan érvényesült, a Pécsen kívüli programok nem alapoztak meg olyan kapcsolathálókat és aktivitásokat, amelyek hosszabb távon a térségi összetartozást fenntarthatták volna.

Az a nyereség sem egyértelmű, ami az M6-os autópálya megépítéséhez kötődik. A város hanyatlása összefügg a Budapesttel való rossz közlekedési kapcsolattal, az autópályát a kormányzat évtizedekig mégsem tartotta prioritásnak, az EKF-projekt érdekében azonban 2010-re elkészült. A több mint egy évtizedes tapasztalat azt jelzi, hogy az út nem tudott jelentősen nagyobb forgalmat generálni, visszaigazolván az infrastruktúra-orientált fejlesztéspolitika korlátait, egyben rámutatva arra, hogy az infrastruktúra szükséges, de nem elégséges feltétele egy térség fejlődésének. Az EKF beruházásainak sérülékeny fenntarthatósága a gyenge gazdasághoz is köthető. A gazdaságfejlesztési lehetőségeket illetően a 2008-as válság súlyosan érintette a várost, ipari parki és egyéb fejlesztéseket nehezített meg vagy lehetetlenné tette (Schmidt 2014). Először a gazdaság megerősítése szükséges, mert a kulturális fejlesztések akkor lehetnek sikeresek, ha van mellette olyan gazdasági erő, ami igényt, keresletet generál. Sokak szerint hiányzott és ma is hiányzik a markánsabb gazdaságfejlesztés a kultúra fejlesztésével párhuzamosan. Az EKF azonban az identitáserősítésben a beruházásoknál is fontosabb volt. Pécsi interjúalanyaink többsége az elmúlt évtizedek legnagyobb sikerének ezt a projektet tekintette. Többen látták azonban úgy, hogy az EKF elszalasztott

lehetőség volt, amiért azonban nem csak a város vezetése felelős. A város erején felül vállalt kulturális fejlesztéseket, miközben Pécs még/már nem képes generálni fenntartható és regionális léptékű kulturális funkciókat (Faragó 2011; Pálné Kovács, Grünhut 2016).

Az elit véleménye Pécs kormányzásáról, térségi szerepéről

Tanulmányunknak nem célja, hogy a hazai városi kormányzás közjogi és politikatudományi keretfeltételeit bemutassa. Az önkormányzati rendszer egésze, a különböző településtípusok és a közöttük lévő kapcsolatok, a kormányzati szintek közötti erőviszonyok és kompetenciamegosztás az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson ment át. Egyre erőteljesebb a centralizáció, ami a városok szerepét, mozgásterét is csökkentette, és a térbeli integrációkat kistérségi, megyei vagy regionális léptékben egyaránt gyengítette. A területi kormányzás elmúlt harminc évét sok hazai tanulmány, monográfia átfogóan értékelte (Agg, Zongor 2021; Pálné Kovács 2019; Finta et al. 2021), kevesebb az empirikus adalék a térbeli funkciók kormányzási összefüggéseiről (Somlyódyné Pfeil 2019).

A tanulmány korábbi fejezetei empirikus megközelítésben alátámasztják azt a feltevésünket, hogy a város térbeli szerepköre sem a tényleges funkciók, sem a fejlesztéspolitikai szándékok vonatkozásában nem garantált. A város központi funkciói, a megyei és városi tervek azonban nem elegendőek ahhoz, hogy megértjük, vajon melyek voltak azok az érdekvényesítéshez, térségszervező szerephez, a helyi kormányzás minőségéhez kapcsolódó elemek, emberi tényezők, amelyek a város – és részben régiója – sikereinek és kudarcainak hátterében található. A kutatás során készült interjúkkal a célunk az volt, hogy a városi és megyei elit véleményének ismeretében tovább finomítsuk a képet a város térségi, regionális központi szerepfelfogásáról, mozgásteréről, kormányzási kontextusáról. A megye településein az interjúk rögzített tematika mentén készültek, de a pécsi vezetőkkel folytatott beszélgetések során nagyobb lehetőséget adtunk sajátos szempontok, vélemények kifejtésére is. A továbbiakban az interjúkból kibontható információkat tematikus csoportosításban mutatjuk be.

Érdekvényesítés centralizált kormányzási modellben

Az interjúalanyok a város fejlődése szempontjából általában a központi kormányzattal való viszonyrendszert tekintették kulcsfontosságúnak. Szinte kivétel nélkül osztották azt a városi narratívában régióta jelenlevő véleményt, hogy a helyi elit nem tudja az érdekeit képviselni kormányzati szinten. Pécs egyik volt első embe-re ugyan sorolta a város életében döntő fontosságú fejlesztési beruházásokat, de elismerte, hogy ezek szinte kizárólag központi kormányzati, illetve uniós támogatással épültek, amelyekről szintén a kormányzat döntött. A támogatások elnye-

résében, pártállástól függetlenül, mindig szerepet játszottak az országgyűlési képviselők és a polgármesterek, miniszterek. „A város jó volt a kultúrában, felsőoktatásban, a szimbolikus kérdésekben, de az elmúlt három évtizedben nem sikerült sikeres lobbist produkálni a gazdaságfejlesztés területén.” (V23) A központi hatalom dominanciáját egy korábbi alpolgármester is kiemelte: „a külföldi beruházások letelepítése kormányzati támogatáson múlik”, amit Pécs általában nem tudott megszerezni. Például a Mercedes kecskeméti beruházása Pécsre is érkezhett volna, és „blama”, hogy a stuttgarti székhelyű Mercedes nem Fellbach testvérvárosát, Pécsét választotta. (V20) Egy friss pécsi esettanulmány szintén kifejti, hogy Pécs infrastruktúrája alkalmasabb volt a BMW beruházás fogadására, mégsem volt esélye Debrecennel szemben (Rácz, Kovács, Horeczki 2021). A jelenlegi pécsi alpolgármester a városfejlődés tekintetében az egyik legnagyobb kudarként említett egy esetet 2008-ból, mert nem tudott kormányzati forrásokat mozgósítani, amikor egy helyi viszonylatban hatalmas ipari cég, az Elcoteq átmeneti pénzzavarba kerülve elhagyta a várost. Kaposvár erős polgármestere öt évvel később viszont képes volt megmenteni a város nagyon fontos élelmiszeripari cégét.

A megkérdezettek többsége nem a kormány tagjait, hanem a kormánypárti országgyűlési képviselők erősödő szerepét emelte ki. Különösen az ellenzéki országgyűlési képviselők hangsúlyozták, hogy az egyéni választókerületben megválasztott képviselők csak akkor lehetnek eredményesek, ha kormánypártiak. Voltak országgyűlési és városi önkormányzati képviselők, akik viszont nem a lobbista pártállását, hanem a személyiség szerepét, beágyazottságát tartották fontosnak. Az erős karizmatikus személyiség képessége, hogy átlép a formális felhatalmazásokon. Az interjúalanyok sorolták, hogy kik a megye igazán „kijáró” személyiségei, akik jellemzően nem pécsiek, s nem csak a jelenleg kormányzó párthoz kötődnek, fontosabb jellemzőjük a helyi beágyazottság. Kevesen vannak olyanok, akik már évtizedek óta birtokolnak informális hatalmat, amit inkább a saját lakóhelyük, körzetük, térségük érdekében használnak. A dinamikusan fejlődő kisváros, Mohács és térsége fejlődését többen a jobb lobbierővel magyarázták: „Mohácsot mindenki támogatja, jók a helyi vezetés kormányzati kapcsolatai.” Egy másik térségben élő tervező szakember szerint „ez egy olyan rendszer, hogy aki közelebb van a naphoz, annak több meleg jut”. (V39).

Pécs esetében sokan úgy látták, hogy Toller László polgármestersége volt szinte az egyetlen időszak, amikor sikeresebb érdekérvényesítés jellemezte a várost,⁴ ami nem csak a helyi és kormányzati pártpolitikai rokonsággal magyarázható. Az érdekérvényesítés szoros összefüggésben van a kormányzási képességgel. „A politikai kapcsolatok és a színazonosság fontos, de tudni kell, hogy mit akar a város” (V47) – véli az egyik jelenlegi alpolgármester, hasonlóan a tervezési szakemberhez: „Pécs kiszolgáltató helyzetbe került, nem képes versenyezni olyan városokkal, ahol stratégiai gondolkodás alapján, saját jövőképüket erősítő konkrét beruházásokat visznek végig.” (V48) Egy jelenlegi ellenzéki országgyűlési képviselő szerint „azok a politikai szereplők felelősek, akiknek ön- és pártérdekei

felülírták a város érdekeit”. (V26) A megyei közgyűlési jelenlegi elnöke úgy látja, hogy mindennek akkor van értelme, ha „a helyi szándékok és a központi célok összekapcsolódnak”. (V17) Ebből a szempontból szerinte az igénybe vett „csatorna” másodlagos jelentőségű. A vélemények pártpolitikai affiliáció mentén ugyan szubjektívek, de tény, hogy a városi vezetés akkor volt átmenetileg „sikeres”, amikor a kormányzattal azonos pártállású volt. Átmenetileg kedvezett a támogatottságnak az az időszak is, amikor regionális szemléletű fejlesztéspolitika érvényesült, amelyben a regionális pólusoknak kiemelt szerepet tulajdonítottak. A pártpolitikai azonosság vagy különbség ugyanakkor nem az egyetlen magyarázat, hiszen a 2010 utáni felgyorsult hanyatlás, az önkormányzat költségvetési pozíciójának drámai romlása kormánypárti többség mellett következett be. A jelenlegi ellenzéki városvezetés rossz politikai pozíciója a kormányzattal szemben viszont elég tendenciózusan jelenik meg a költségvetési és fejlesztési támogatások elosztásában.

Az érdekérvényesítésben a személyes pozícióhoz vagy személyiséghez kötődő csatornákhöz képest a területi kormányzási szintek intézményei elhanyagolhatóak. Az egyes kormányzási szintek és érdekérvényesítési csatornák tekintetében a megyei önkormányzat szerepét vegyesen ítélték meg. A megyeszékhely város és a megyei önkormányzat között alig van érdemi együttműködés, amit a jogi szabályozás és a tervezési eljárás maga is évtizedek óta meghatároz. A kormányzattól való egyoldalú függéssel jellemezhető vertikális kapcsolatrendszer új, bár meglehetősen bizonytalan jövőjű szereplője az elmúlt évben kinevezett régiófejlesztési kormánybiztos, akitől az interjúalanyok közül többen remélik a régió korábbinál erősebb támogatását. A megkérdezett városfejlesztési szakértő e csatorna súlyos hátrányának tartotta, hogy ez a szinte „egyszemélyes intézmény elszigetelt, nem kooperál a helyiekkel”. (V21) Az irányításával készült fejlesztési koncepció első, nem nyilvános változata azonban nem kedvez Pécsnek, hanem határozottan a rivális központ, Kaposvár irányába tolta el a régió fejlesztési prioritásait.

A városi önkormányzat mozgásterének folyamatos szűkülését minden megkérdezett érzékelte. Egyik volt alpolgármester szerint a városi önkormányzat eleinte nem volt tudatos a városfejlesztésben, ahogy fogalmaz: „elkényeztetett gyerekként viselkedett: mi vagyunk Pécs, majd úgyis lesz belőlünk valami”. (V20) Ennek ellenére az objektív feltételek szűkössége fontosabban tűnik, amit a helyi aktivitással nehéz kompenzálni. Nagy egyetértés mutatkozik abban a megkérdezettek között, hogy a problémákat többnyire a forráshiány okozta. Egyik korábbi polgármester szerint a hanyatlás már a kilencvenes évek elején kezdődött, amikor az SZJA-ból való önkormányzati részesedés csökkent majd megszűnt. „Ettől kezdve egy objektívebb elszámolási rendszerből egy inkább kiszolgáltatott és szubjektívebb rendszer formálódott, amit egy sokkal harcedzettebb régió is nehezen tudott volna elviselni.” (V23). Az egyik jelenlegi ellenzéki országgyűlési képviselő szerint „az a probléma, hogy Pécsnek nincs meg az a mozgáster se pénzügyileg se önállóság szempontjából, hogy természetes centrumfunkcióját érdemben be tudja tölte-

ni”. (V26) Sok funkciót úgy kell Pécsnek ellátnia, hogy nem kap hozzá forrást. Példaként említi a közlekedési centrumszerepet: sokan ingáznak naponta Pécsre az agglomerációból, diákok, munkavállalók, miközben „teljesen magára van hagyva a város a helyi közlekedéssel, feladat van, forrás nincs”.

Pécs térszervező szerepe

A véleményekben két véglet jelent meg: a város a falain belül működik, vagy éppen térbeli funkciói révén szerez bizonyos státuszt. Abban mindenki egyetértett, hogy Pécs a Dél-Dunántúl centruma, de ez a központi szerep gyengül. „Pécs még az ezredforduló táján is regionális centrum volt ipari funkciói alapján, azóta ez jelentősen visszaszorult” – véli egy országgyűlési képviselő. (V25) A volt alpolgármester szerint a város, mint szolgáltató központ jól kiszolgálja a megyét, az egészségügy, az egyetem és az oktatás részben a régiót is. „A kultúrafogyasztó nem pécsieknek is fontos a város, mert Pécs felülkínál kulturális szolgáltatásokból. Bár a város a nagy alrendszerben betölti ezeket a feladatait, de gazdaságilag már kevésbé.” (V20) A város egyik országgyűlési képviselője nem tartja Pécsset a periféria igazi központjának. Ahhoz az kellene, hogy intenzív kapcsolata legyen az őt körülvevő településekkel, de ez a kapcsolat „se nem erős, se nem tudatos”. (V26) A legsarkosabban az iparkamara elnöke fogalmazott: „Nem tudok olyan társadalmi-gazdasági területet mondani, ahol megyei, térségi kisugárzást tudunk volna megőrizni, pláne megerősíteni”. (V48) A megkérdezett területfejlesztési szakember szerint egy város nem tud szigetként kiemelkedni környezetéből „ezt nem értették meg... Olyan területeken, ahol a fejlődésnek partnerség lenne az alapja, ahol szinergiákra lehetne építeni, ott ezeket nem használják ki”. (V21)

Több szakember és politikus is a térszervező erő objektív akadályaként említette a város földrajzi, közlekedési, infrastrukturális elszigeteltségét, amit az autópálya megkésített megépítése már nem tudott kompenzálni. A versenyhelyzet hiányát ugyanakkor a tervezési szakember előnynek tartotta: „az elszigeteltség alapozta meg, hogy város saját, értékes kulturális értéket, presztízst szerezzen”. (V21)

A gyenge térszervező szerepet többen a központi fejlesztéspolitikában elfoglalt hátrányos helyzettel is magyarázták. A volt polgármester úgy látja, hogy a nagyvárosokat hosszú ideig elhanyagolta a fejlesztéspolitika, amire „a Modern Városok Program megkésített korrekciós válasz volt”. (V23) A pólusprogram ígéretes, szakmailag megalapozott volt, elmaradása azonban megpecsételte a város sorsát. A városi polgármesteri hivatal volt fősztályvezetője Pécs regionális szerepkörét a régió többi központjával összekapcsolva vizionálta: „a régió belüli alközpontok (Kaposvár például) és a kisebb városok között egy sokkal tudatosabb és összehangoltabb fejlesztésre, feladatstruktúrára lenne szükség. Nem kell minden Pécsen, ha valamiben kiváló infrastruktúra van másutt. Amit lehet, osszunk meg”. (V46)

Az egyetem jelenlétét többen is összekötötték a regionális szerepkörrel. Ugyanakkor van, aki szerint nem sikerült az egyetemet szervesen bekapcsolni a város életébe. A két nagy intézmény, az önkormányzat és az egyetem „két külön várként funkcionál”, véli egy volt országgyűlési és városi képviselő. (V15) A jelenlegi alpolgármestertől idézünk: „A város érdeke, hogy segítse, generálja az egyetem növekedését azzal, hogy az egyetemisták számára is vonzó várost alakít ki. A városnak és az egyetemnek szinergiában kell működni”. (V20) Rendkívül kritikus a PTE szerepét illetően a megkérdezett gazdasági szakember, aki szerint „az egyetem nem volt képes komoly impulzusokat adni a környezetének”. (V48) Elhangzott a városdiplomácia kifejezés is, arra utalva, hogy a városi aktivitásnak nemzetközi porondon is meg kellene jelennie, például a városban tanuló sokezer külföldi diák révén.

A város közvetlen környezetével való kapcsolatok ciklikusan alakultak. A kistérségi társulások határozott kormányzati támogatásának időszakában, az uniós csatlakozás környékén képesek voltak a települési önkormányzatok összefogására a fejlesztési forráselosztásban. Kiépítettek egy adminisztratív, segítő háttérszervezeti rendszert, amellyel pótolták a kisebbeknél hiányzó szervezeti kapacitásokat. A nagyvárosok környéke kissé eltér a vidéki terek hatalmi viszonyaitól, erőteljesebben függ a nagyvárosi kormányzás szerepfelfogásától. Pécs agglomerációs, kistérségi központ szerepe erőteljesebben érvényesült egy ideig a megyei vagy regionális léptékhez képest, de közel nem volt optimális, a vélemények tükrében. „A Toller-érában ez jobban működött”, a polgármester akkor támogatta a kistérségi együttműködések, „a várostáblánál messzebb látott (...), a kistérség érdekében is használta saját lobbijét.” A pécsi kistérségi társulás elnöke ezt a korszakot a kistérségi együttműködés szempontjából kölcsönösen előnyösnek tartotta, de jelenleg már csak vegetálnak. (V19) A megye más településein élő interjúalanyok közül többen szóvá tették a pécsi önkormányzat alacsony együttműködési hajlandóságát. A városfejlesztéssel, tervezéssel foglalkozó interjúalanyunkat idézzük:

„felismerhetné, hogy együttműködés mellett is tudna a saját, akár nagyobb szemétdombján kapirgálni, nem tudom, ezt miért nem ismeri fel, de valamilyen előkelőség, beképzeltség is van néha. Nem ereszkedik le, nem akarja megosztani az erőforrásokat. Ez nem is csak a nagyvárosra igaz, hanem szinte minden szinten. (...) Egy ilyen együttműködésnek gyakran volt olyan tapasztalata, hogy az erősebb elvon, nem pedig ad erőforrásokat, holott éppen az lenne a logikus, hogy ez fordítva történjen.” (V21)

A jelenlegi pécsi városvezetés szándéka mindenesetre az, hogy a kistérségi együttműködésben rejlő kölcsönös előnyöket felmérjék. Az alpolgármester arról számolt be, hogy átvilágítás alatt áll a rendszer, vizsgálják az újrastrukturálás lehetőségeit. Tény azonban, hogy a város és a kistérség jelenleg mindössze három szociális intézményt tart fenn közösen. A városi hivatal volt fősztályvezetőjének véleménye, hogy az együttműködés úgy lehet kölcsönösen előnyös, ha a város az

infrastruktúráját biztosítja, ami a városkörnyéki településeknek jó, de a városnak is jó, mert „az infrastruktúrákat kistérségi léptékben sokkal hatékonyabban tudja kihasználni”. (V46)

Vélemények a város fejlesztéspolitikai kormányzási gyakorlatáról

A városi vezetés kormányzási stílusa és teljesítménye érzékeny kérdés, megítélése szubjektív. A polgármester személyes képességei, kapcsolatrendszere, vezetési stílusa mindenesetre az értékelések fókuszában állt, amikor a városi hatalmi viszonyokról kérdeztünk. A karizmatikus, erős párt-, illetve kormányzati beágyazottsággal jellemezhető képviselő és polgármester, Toller László halálát például interjúalanyaink kivétel nélkül nagy veszteségként ítélték meg. Ugyanakkor többen is említették, hogy az erős vezetői habitus óhatatlanul korlátozta a döntéshozatal kollektív modelljét, szelektálta a különböző érdekcsoportok befolyását. Egy megkérdezett gazdasági szakember, miközben a polgármestert jó képességű vezetőnek tartotta, kiváló válságmenedzsernek ismerte el, úgy vélte, hogy a potenciális befektetőkre úgy tekintett, mint akik erősen moderálhatják a helyi politikát, ezáltal korlátozhatják a saját hatalmát.

A városban tehát nem igazán működtek a klasszikus fejlesztési rezsimek, még abban az időszakban sem, amikor némi dinamika volt tapasztalható (Lux 2017). A volt országgyűlési és városi önkormányzati képviselő szerint a forrás-szerzésnek való kitétség torzítja a helyi politikai viszonyokat. Helyben és központi szinten a hatalom összekötődik a pénzszerzéssel, a források fölötti közvetlen, személyes kontrollal. A nyilatkozók a városi politikát erősen pártelvűnek, polarizálnak látták. Kiemelték ugyanakkor, hogy hiába viszonylag erős az értelmiségi elit és a civil társadalom, ezt az előnyt nem sikerült a városi érdekek javára használni. Amikor a város jelenlegi alpolgármesterét a sikerekről kérdeztük, azokat a szimbolikus jelentőségű címeket, rangokat, elismeréseket sorolta (Békedíj, UNESCO-díj, EKF, Zöld-város díj), amelyeket a város civil összefogás révén nyert el. Hiányzik ugyanakkor a városi kormányzásból az üzleti elit, néhány interjúalany (volt alpolgármester, jelenlegi országgyűlési képviselő, városi képviselő) a helyi kamarai vezetés szerepét sem érzékelték jelentősnek. A városfejlesztési szakértő úgy látta, hogy csak a városi kormányzás partnerségi modellje segíthetett volna, amire azonban nem volt képes a vezetés. Emellett a stratégiai gondolkodás hiányát tartotta a másik legfőbb szervezeti és szemléleti problémának: készülnek stratégiák, de nem tudnak megvalósulni, mert „nincs egy szervezet, ami ezt szakmailag a kezében tartja”. (V22) Kritikusán fogalmazott az egyik egyéni országgyűlési képviselőjelölt is: „Nem elég várni a befektetőt, sokat kell dolgozni”, és pályázni is csak akkor érdemes, ha jó ötletek vannak, de ezekből kevés van. (V26) A pécsi alpolgármester szerint „mentalitást kell váltani, erős gazdaságösztönző benyomást kell kelteni, hogy azt érezzék a cégek, hogy a helyi kötődés és a helyi tudás és elképzelés megvan, és koncepcióval is segíti a város a

vállalkozások bevonását, letelepítését”. (V20) A gazdasági élet szereplőivel való együttműködést emelte ki a megyei területfejlesztési szakértő is, aki szerint a civil részvétel a fejlesztéspolitikában lényegesen kevésbé releváns, viszont a gazdaságfejlesztéshez sokkal szorosabb partnerségekre lett volna és lenne szükség.

Konklúzió

A magyar nagyváros-hálózat az utóbbi évtizedekben erősen váltakozó dinamikájú fejlődési utat járt be. Sajátos módon az egyes nagyvárosok helyzetét elsősorban nem a kormányzati területfejlesztési stratégiák alapozták meg, hiszen a magyar területfejlesztési politikában a nagyvárosok általában nem álltak a figyelem központjában, legfeljebb a gazdaságpolitikai irányváltások hatása volt érzékelhető. A nagyvárosok sorsa, versenyképességük a helyi erőforrásokon, a mozgósításon, a geopolitikai szituáción is múltott (Lengyel, Rechnitzer 2000), ebben a „versenyben” azonban Pécs alulmaradt. Mára a helyi erőforrások és kezdeményezések szerepe újra jelentősen csökken, a nagyvárosok sikerességét sokkal inkább a hatalmi központoktól való függés határozza meg (Rechnitzer 2021), ami Pécs esetében újra a hátrányokat tetézte. Tény az is, hogy a regionális fővárosi rang betöltését mind az egyre inkább centralizáló kormányzati politika, mind a területi közigazgatás modellje kezdetektől fogva akadályozta, nem kapcsolta össze, inkább elszigetelte a várost a vonzáskörzetétől (kistérségétől), a megyéjétől és a lényegében soha nem legalizált, nem intézményesített régiójától is. A folyamatosan zsugorodó helyi önkormányzati mozgástér természetesen ugyancsak az együttműködés korlátja volt.

Kutatásunk talán az eddigi eredményekhez annyit tett hozzá, hogy a külső meghatározottság, a korlátok ellenére a mindenkori városi kormányzás felelőssége nem hanyagolható el. A városi vezetés nem törekedett e térbeli centrumfunkcióját érvényesíteni azokkal az eszközökkel sem, amelyek a rendelkezésére álltak. Elemzéseink azt mutatták, hogy a városi kormányzat a regionális centrumszerepét inkább szimbolikus fejlesztési eszközként, „narratívaként” kezelte, semmint ebben a periférikus, különböző léptékű térben megvalósítandó célként. A városi tervekben, koncepciókban, a használt közpolitikai narratívákban a város ellátandó, integrálandó terei a fejlesztési divatok függvényében változtak. A régió „belakása” nyilván a legkevesbé megvalósítható feladat volt intézmények, erőforrások híján, erős ellenérdekeltségek közepette, bár volt egy regionalizációs időszak, amikor a város ehhez hátszelet is kaphatott volna. A megyével és a vonzáskörzetével kapcsolatos absztinencia azonban kevésbé „menthető”, a térség nyilvánvalóan sok lehetőségtől esett el a helyi együttműködőkészség és szándék hiányában. A közpolitikai, fejlesztéspolitikai szerepvállalás nem volt erős, de a város tudásközössége, egy-egy időszakban befolyásos és aktív helyi elitje nagyobb kezdeményező-készséggel és aktivitással, fejlesztési koalíciókkal a csekély erőforrások

kat jobban mozgósíthatta volna. Az interjúkból leszűrhető tapasztalatok alapján a periférikus térségek külső forrásoknak való kitettsége még a nagyvárosi székelyen is paternalista attitűdöket eredményezett.

A városfejlesztéssel foglalkozó, a városi tervek készítésében aktív interjúalanyunk fogalmazott úgy, hogy periférikus térségekben sem elég csak a központot fejleszteni; olyan regionális hálózatnak kell létrejönnie, amiben „a központ a környezetével együtt erősödik”.

Ezt a teret és szektorokat összekötő modellt azonban kutatási eredményeink alapján nem támogatták igazán sem fent, sem lent.

Jegyzetek

1. Nem sikerült valamennyi intézményfenntartótól információt szerezni, így az adatok nem teljeskörűek, az összesen 40 közoktatási intézményből 32 adatait tartalmazták.
2. 2011-ben Pécs MJV közgyűlése határozatban nyilvánította a várost a kultúra városának (28/2011. sz. közgyűlési határozat „Pécs, a kultúra városa” jelmondat védjegyjelölésben való részesítésének kezdeményezéséről). A polgármester egy beszédében a határozat kapcsán arra utalt, hogy örök időkre emlékeztetésképpen szeretnék tenni az Európa Kulturális Fővárosa programot. Az előterjesztésben is megjelenik, hogy 2010-ben „egyedülálló kulturális súlypont jött létre hazánkban”, s hogy a kultúra kulcseleme a város fejlődésének.
3. A 2005-ben született Országos Pólus Program Pécs szempontjából fontos vonatkozásai közé tartozott többek között, hogy a program kijelölte azt az öt magyarországi nagyvárost/növekedési pólust (Győr, Debrecen, Szeged, Pécs és Miskolc), amelyek Budapest decentrumaiként, és így gazdasági és/vagy kulturális régiós központokként szolgálhatnak (97/2005. (XII. 25.) OGY határozat; Szegvári 2006; Péli, Káposzta, Némediné Kollár 2017).
4. Toller László szocialista párti országgyűlési képviselő volt, nagyon jó személyes és politikai kapcsolatokkal különösen a 2002–2006 közötti szocialista kormány idején. 2006-ban balesetet szenvedett, kómába esett és 2010-ben halt meg.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány az 132294.számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” című projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Agg Z., Zongor G. (szerk) (2021): *Comitatus 30 év/könyv*. Comitatus könyvek. Veszprém
- Bajmóczy Z., Gébert J., Elekes Z., Páli-Dombi J. (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 2, 45–63. <https://doi.org/cz96>
- Bentley, G., Pugalis, L., Shutt, J. (2017): Leadership and system of governance: The constraints on the scope for leadership of place-based development in sub-national territories. *Regional Studies*, 2., 194–210. <https://doi.org/c4b9>

- Brachinger T. (2008): A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 1., 93–109. <https://doi.org/c4cb>
- Csizmadia Z., Páthy Á. (2010): Győri elit és a városfejlődés – A gazdasági és társadalmi folyamatok megítélése. *Tér és Társadalom*, 2., 63–91. <https://doi.org/c4cd>
- Csomós Gy. (2009): A regionális központok szerepének változása Magyarország városhálózatában a szabad királyi városoktól a NUTS régióközpontokig. *Tér és Társadalom*, 2., 97–111. <https://doi.org/czk6>
- DiGaetano, A., Klemanski, J. S. (1999): *Power and City Governance*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Egyed, I. (2016): From uniformity towards inequality in regional development policy: The case of France. *Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 3., 32–51. <https://doi.org/kkdt>
- Egyed I. (2014): Területfejlesztési vagy iparpolitika? A francia versenyképességi pólus programtapszatalatai. *Tér és Társadalom*, 2., 159–175. <https://doi.org/hjw8>
- Faragó L. (2010): Pécs fejlődési pályája – egy pécsi polgár szemével. *Területfejlesztés és Innováció*, 4., 2–14.
- Faragó L. (2011): Az Európa Kulturális Fővárosa program városfejlesztési, városirányítási tanulságai. In: *Elemző értékelés a Pécs2010 Európa Kulturális Főváros programról*. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs
- Finta I., Hoffman I., Pálné Kovács I., Péteri G. (2021). A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *PÓLUSOK*, 2., 3–26. <https://doi.org/kkdv>
- Glied V. (2014): A határtalan város határai: „Civilek” és az Európai Kulturális Fővárosa – Pécs2010 program. In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs 2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 173–202.
- Hajdú Z. (2021): Az állami beavatkozások szerepe a centrum-periféria viszonyrendszer formálásában Baranya megyében az államszocialista korszakban (1949–1990). *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 15–26. <https://doi.org/kkdw>
- Hajdú Z. (szerk.) (2006): *Dél-Dunántúl (A Kárpát-medence régiói 3.)* Dialóg Campus, MTA RKK, Budapest–Pécs
- Hrubi L. (témavezető) (2006): *Pécs, mint regionális központ szerepe a városhálózatban*. Kézirat, készült az MTA RKK DTI-ben a VÁTI megbízásából, Pécs
- Jean, Y., Vanier, M. (eds.) (2008): *La France. Aménager les territoires*. Armand Colin, Paris
- Kaposi Z. (2006): *Pécs gazdasági fejlődése 1867–2000*. Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Pécs
- Kovách I. (2012): *A vidék az ezredfordulón*. Argumentum, MTA Társadalomtudományi Központ, Szociológiai Intézet, Budapest
- KSH (2011): *Népszámlálás 2011. 18. Foglalkoztatottak napi ingázása és közlekedése*. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz_18_2011.pdf (Letöltés: 2023. 05.21.)
- Lengyel I., Rechnitzer J. (2000): A városok versenyképességéről. In: Rechnitzer J., Horváth Gy. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. MTA RKK, Pécs, 130–152.
- Lux G. (2017): *Újraiparosodás Közép-Európában*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- Pálné Kovács I. (1992): Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy periféria főváros születése: Lyon? *Tér és Társadalom*, 3–4., 279–302. <https://doi.org/kkdx>
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Pálné Kovács, I. (2013): The Transdanubian Research Institute: A Centre in the “Periphery.” In: Pálné Kovács, I., Scott, J., Gál, Z. (eds). *Territorial Cohesion in Europe*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 12–25.
- Pálné Kovács I. (2014): Kulturális fővárosok Európában, kormányzási kihívások In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 39–61.
- Pálné Kovács, I. (2013): Pécs, as the victim of multi-level governance: The case of the project “European Capital of Culture” in 2010. *Urban Research and Practice*, 3., 365–375. <https://doi.org/jdb9>
- Pálné Kovács I. (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Pálné Kovács, I. (2020). A regionális tudomány és a Regionális Kutatások Intézete. *Tér és Társadalom*, 1., 19–22. <https://doi.org/kkdz>

- Pálné Kovács. I. (témavezető) (1991): *Az önkormányzatok együttműködése Baranya megyében*. Kézirat, MTA RKK, DTI, Pécs. Készült a Baranya Megyei Önkormányzat Megbízásából, Pécs
- Pálné Kovács, I. Grünhut, Z. (2015): The 'European Capital of Culture – Pécs': Territorial challenges within a centralized context. In: Schmitt, P., van Well, L. (eds.): *Territorial Governance Across Europe: Pathways, Practices and Prospects*. Routledge, 81–94. <https://doi.org/jdcb>
- Pálné Kovács. I., Rechnitzer J. (szerk.) (1979): *Az agglomeráció-kutatás módszertani kérdései. c. nemzetközi konferencia*. MTA Dunántúli Tudományos Intézete Közlemények 26. Pécs
- Pámer Z. (2021): A területi kormányzás és a területi integráció vizsgálata Baranya megye fejlesztési dokumentumaiban az uniós csatlakozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 3., 108–130. <https://doi.org/kkd2>
- Péli L., Káposzta J., Némediné Kollár K. (2017): A megyei jogú városok átfogó gazdaságfejlesztése a Modern Városok Programon keresztül, középpontban az infrastruktúra-fejlesztés. *Studia Mundi-Economica*, 4., 49–58. <https://doi.org/kkd3>
- PTE (2022): *A Pécsi Tudományegyetem számokban (2021)*. <https://pte.hu/hu/adatok> (Letöltés: 2023. 05.20.)
- Rácz Sz. (2008): Egy regionális központ modernizációs problémái – Pécs példája. In: Buday-Sántha A., Zemlényiné Bartha J. (szerk.): *Évkönyv 2008*. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtani Doktori Iskola, Pécs, 232–244.
- Rácz Sz. (2021): Pécs múltja, jelene és jövője. In: Salamin G., Tóth B. (szerk.): *Városok – tervezés – ingatlanpiac. Az urbanisztika aktuális kérdései*. Magyar Urbanisztikai Társaság, Budapest, 195–207.
- Rácz Sz., Kovács S. Zs., Horeczki R. (2021): Pécs. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 207–218.
- Rast, J. (2005): The politics of alternative economic development: Revisiting the Stone-Imbrocco debate. *Journal of Urban Affairs*, 1., 53–69.
- Rechnitzer J. (2021): A nagyvárosi fejlődés sajátosságai. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 17–31.
- Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest
- Rechnitzer Zs. (2021): Szempontok a magyar nagyvárosok kulturális potenciáljához. In: Rechnitzer J., Berkes J. (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 109–125.
- RKK DTI (2004): *Javaslatok az ECC pályázat elemeire*. MTA RKK DTI, Pécs. Készült Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata megbízásából.
- RKK DTI (2006): *A Pólus-programok irányításának, menedzselésének szervezeti összefüggései*. Témavezető: Somlyódy Péter E. MTA RKK, Pécs
- Schmidt A. (2009): A közszolgáltatásokat nyújtó intézményrendszer regionális összefonódásának és kiépültségének elemzése, In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Századvég, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék, Budapest–Pécs, 23–46.
- Schmidt A. (2014): Az Európa Kulturális Fővárosa gazdasági hatásai. In: Tuka Á., Glied V. (szerk.): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDRResearch Kft., Publikon, Pécs, 204–224.
- Somlyódy N. (2010): *A Balkán kapuja?* Kalligram, Budapest–Pozsony
- Somlyódy Péter E. (2006): A Dél-Dunántúl helyi közigazgatásának fejlődési tendenciái. In: Hajdú Z. (szerk.): *Dél-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói* 3. MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 380–394.
- Somlyódy Péter E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/14639> (Letöltés: 2023. 05.21.)
- Somlyódy Péter E. (szerk.) (2012): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Publikon Kiadó, Pécs
- Somlyódy Péter E. (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus, Pécs
- Sotarauta, M., Beer, A., Gibney, J. (2017): Making sense of leadership in urban and regional development. *Regional Studies*, 2., 187–194. <https://doi.org/c4cr>
- Stone, C. (1989): *Regime politics*. University Press of Kansas, Lawrence

- Szegvári P. (2006): Versenyképesség az új Országos Területfejlesztési Koncepcióban. *Területi Statisztika*, 2., 116–135.
- Szirmai V. (2019): *Városok és városlakók*. Corvina Kiadó, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- Taylor, M. (2000): Communities in the lead: Power, organisational capacity and social capital. *Urban Studies*, 5–6., 1019–1035. <https://doi.org/fjhsvr>
- Torre, A., Traversac, J-B. (eds.) (2011): *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Physica-Verlag, Springer, Berlin–Heidelberg
- Tuka Á., Glied V. (szerk.) (2014): *Pécs a többszintű kormányzás csapdájában: Európa Kulturális Fővárosa – Pécs2010*. IDResearch Kft., Publikon, Pécs

Jogszabályok, programdokumentumok

- 35/1998. (III. 20.) Országgyűlési Határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
- 97/2005. (XII. 25.) Országgyűlési Határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.
- Baranya Megye Területfejlesztési Programja (2003). Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács, Pécs
- Baranya Megye Területfejlesztési Programja (2014). Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs
- Dél-Dunántúl Területfejlesztési Koncepciója és Programja (1999). AACM Central Europe Kft., MTA RKK DTI, JPTE, Pannon Agrártudományi Egyetem
- Dél-Dunántúli Operatív Program (2007). A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest
- MSB Fejlesztési Tanácsadó Zrt. (2021): *Baranya megyei területfejlesztési program – stratégiai és operatív program*. Pécs
- Pécs MJV (2005): *Pécs, az életminőség pólusa – stratégia Pécs város fejlesztésére 2005*.
- Pécs MJV (2007): *Pécs MJV Hosszú-és Középtávú Stratégiája 2007, 1. kötet – Helyzetelemzés*. Eco-Cortex Tanácsadó Iroda.
- Pécs MJV (2014): *Integrált Városfejlesztési Stratégia a 2014 és 2020 közötti időszakra*. ECO-CORTEX Kft. és MSB Zrt. Konzorcium. https://www.csgyk.hu/baralib/onkormanyzatidokumentumok/pecs/2014/pecs_telepules_fejl_strat_2014_2020.pdf (Letöltés: 2013. 05.14.)
- Pécs MJV (2013): *2013. évi Integrált Városfejlesztési Stratégia*.
- Pécs MJV (2022): *Fenntartható Városfejlesztési Stratégia 2021–2027*. EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft., Budapest <http://www.baranya.hu/dokumentum/1754> (Letöltés: 2022. 12. 11.)
- PTE (2021): *A Pécsi Tudományegyetem intézményfejlesztési terve 2021–2024*. www.pte_intezmenyfejlesztési_terv_2021-2024.pdf (Letöltés: 2023. 03.01.)