

Az új kormányzás terei a városségiók¹

Somlyódné Pfeil Edit²

Összefoglalás:

A fejlett országok mindegyike intenzív várospolitikát folytat, amelynek kitüntetett célpontjai a nagyvárosi térségek. Ez utóbbiak lényegüket tekintve versenyképességi telephelyként intézményesülnek a globalizáció és az „új regionalizmus” keretei között, ezért nevezik őket városségióknak. Kormányzási képességük minősége, ami többnyire horizontálisan több szektornak, míg vertikálisan a különféle területi szinteknek az együttműködését feltételezi, kulcs tényezője a városversenyben való részvételnek. Mi több a városok növekvő szerepét az Európai Unió is aláhúzza várospolitikájában, azaz a városoknak át kell venniük a területi kohézióért viselt felelősséget. Merre tart Európa és milyen feladatok hárulnak Magyarországra nagyvárosi térségeinek intézményesítése tekintetében?

Kulcsszavak: városi kormányzás, városségió, új regionalizmus, partnerség, helyi gazdaságfejlesztés, területi kohézió

Summary: All of the developed countries are characterised by an intensive urban policy focussing on metropolitan areas. These latter are basically institutionalised as sites of competitiveness in the framework of globalisation and „new regionalism”, that is the reason why they are called city regions. The quality of their governance capacities – relying on the cooperation between multiple sectors horizontally and various spatial levels vertically – , is a key factor of participating in the competition of cities. What is more, the European Union highlighted the increasing role of cities in its urban policy as well, cities must therefore assume the responsibility of fulfilling the criteria of spatial cohesion. What road is Europe taking and what tasks await Hungary in the institutionalisation of metropolitan areas?

Keywords: urban governance, city region, new regionalism, partnership, local economic development, territorial cohesion

Az új kormányzás értelmezéséhez

Ismét fontosakká váltak a városok, az urbánus térségekkel való foglalkozás virágkorát éli. Ennek oka számos, azonban a globalizáció hatása kétségsbe vonhatatlan. Amint azt *Enyedi György* (2011) egyik új írásában elismerte, a városnövekedés szakaszai némileg újragondolandók. A modern urbanizáció negyedik szakasza esetében már a globalizált világ urbanizációjáról kell gondolkodnunk, aminek egyik jellemzője a globális nagyvárosi régiók kialakulása, a másik a globalizációnak a nemzeti városrendszereket megzavaró hatása. Ugyanis a nemzetállamok városai közül egyesek tudnak kapcsolódni a globális városhálózathoz, mások viszont nem. Így a nemzetközi térkapcsolatok megléte vagy hiánya mentén újabb egyenlőtlenség jön létre a nemzeti városrendszerekben. A városi vonzáskörzetek is átalakulnak, amelyek között a nagy- és középvárosi körzetek fölértékelődnek.

A városi térségek körében a városségiók Európa-szerte kitüntetett szereppel bírnak, azonban a nagyvárosi régiók egyértelműen többet kell, hogy jelentsenek mint a növekedés forrásait. A gazdasági szereplők azért koncentrálnak előszeretettel a nagyvárosi központokban, mert ezek gazdaságföldrajzi értelemben a megfelelő méret nagyságot testesítik meg, például ez a lépték már egyfajta garanciát biztosíthat a megfelelően képzett munkaerő

¹ Az előadás az OTKA által támogatott K81789 sz. kutatás keretében készült. Címe: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései a közigazgatáson innen és túl.*

² egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 9026 Győr, Egyetem tér 1.

rendelkezésre állásához. E terek a lakóhely szempontjából is komparatív előnyöket hordoznak, munkaerőpiacként funkcionálnak, kiváló oktatási-képzési kínálatuk van és a szabadidős tevékenységek széles skáláját bocsátják lakosaik rendelkezésre. Természetesen nem lehet eltekinteni a városrégiók árnyoldalaitól sem, hiszen súlyos társadalmi és környezeti problémák jellemzik őket, amelyeknek a megoldása rendkívüli feladat. *A városrégiók mind a regionális gazdaság működése, mind pedig a helyi kormányzás szempontjából fontosak.* A két érdek végső soron egymásba fonódik, aminek a megvilágítására jelen írás vállalkozik.

A városrégiók a társadalmi és gazdasági tevékenység sűrűsödési pontjai, amelyek tekintetében *a városmag és a szuburbán településgyűrű közötti fragmentáltság leküzdése a központi és örök probléma.* A városrégióknak mint egységes térnek a kezelésében más célok fogalmazódtak meg a II. világháború utáni újjáépítési időszakban, és más célok definiálódnak az 1990-es évektől kezdődően. Ennek háttérében nem utolsó sorban az a mindenkori állammodell áll, amelynek keretei közé illeszkedik a nagyvárosi térség. Így főként Nyugat-Európára igaz, hogy az 1960–1970-es években a nagyvárosi igazgatási modellek széles körű bevezetésének fontos tényezője volt a Keynes-i jóléti államfilozófia. Ez a felfogás a bürokratikus szervezetek létesítését részesítette előnyben és elsődlegesen a nagyvárosi tér egységes közigazgatási határainak kialakítására összpontosított. Az agglomerációs nagyszervezetek létrehozása általában főnről, a központi államtól vezérelt folyamat volt, ami az igazgatási hatékonyságra és a helyi közszolgáltatások mérhető hatékonysági szempontú optimalizálására irányult.

Majd bekövetkezett az olajválság és válságba jutott maga a jóléti állammodell is. Hatására a nagyvárosi agglomeráció-igazgatási szervezetek vagy fölbomlottak, vagy maga a központi állam egyszerűen, mint szükségtelen hatalmi szervezeteket megszüntette őket. A jóléti állam leépítése szükségképpen átvezetett a Schumpeter-i posztneoliberalista „Warkfare State” modelljébe, ami megkövetelte a túlzottan nagyra duzzadt állam leépítését, működésében a nagyobb hatékonyságot és a versenyképességet. Reformok indultak el a közigazgatás modernizációjára, amihez a magángazdaság és magánigazgatás módszereit igyekeztek adaptálni a fejlett országokban. Ez a különféle menedzsment-technikákra építő mozgalom New Public Management néven vált ismertté Európa-szerte. A közigazgatás, illetve a közsféra az alkalmazkodás kényszere következtében rugalmasabbá és nyitottabbá vált, miáltal a hagyományosan hierarchikusan szerveződő szektor interaktív kapcsolatokat létesített a gazdasági és civil szférával (Horváth T. 2002). *Ez a folyamat azonban nem redukálódott a szolgáltatás-szervezés módszereinek megújítására, hanem tovább gyűrűző folyamatként a kormányzásba is benyomult. Megfigyelhető a helyi-területi hatalomgyakorlás színtereinek átalakulása, pluralizálódása.*

Az említett változásokon túl a nagyvárosi kormányzás intézményesítésében tapasztalt korábbi kudarcok is hozzájárultak egy olyan kompromisszumos megoldáshoz, mely a kormányzási problémákat informális partnerségeken keresztül törekszik kezelni. Az ezredfordulón az ún. „új regionalizmus” a nagyvárosi régiókat tekintette a gazdaságfejlesztés természetes tereinek, amelyekben a gazdaságot ösztönözni kell. Ennek az elméletnek aztán jelentős befolyása lett a nyugat-európai városrégiókban működő ún. „urban governance”, vagyis a városi kormányzás elméletére, gyakorlatára és intézményes formáira (Somlyódyné Pfeil E. 2008).

Időközben a városok nemzetközi gazdasági környezetében hasonlóan jelentős változások következtek be, amit a globalizáció fémjelez. A nagyvárosi térségek az új környezethez történő alkalmazkodásban elsősorban mint regionális gazdasági terek, mint versenyképességi tényezők felértékelődtek. *A nagyvárosi kormányzás, mint a gazdaságfejlesztési politika mechanizmusa jelentkezik a hely-specifikus társadalmi-gazdasági előnyök erősítése céljával.* Egyidejűleg a lokális gazdaságfejlesztési stratégiák regionális szintű versenyképességi stratégiaként fogalmazódnak meg, átfogva a teljes városrégiókat.

Tehát a világ és benne Európa figyelme az 1990-es évektől kezdődően ismét az urbánus térségek felé irányul. Ma már *a regionalizáció fogalmi körében értelmeződő városrégiókról mint modern gazdasági telephelyekről beszélhetünk*, amelyek esetében a kormányzási képesség minősége a tét.

Az alapprobléma változatlan, a városrégiókat az állam különféle adminisztratív határai, az önkormányzatok közigazgatási területei szabdalják fel, következésképp ahhoz, hogy egységes fejlesztési tér jöhessen létre, ezt a fragmentáltságot fel kell számolni. Ehhez kapcsolódik az a felismerés, hogy az egységes kormányozhatóság megteremtése végett napjainkban már nem feltétlenül szükséges a közigazgatási határok módosítása, lehetséges, hogy elegendő, ha az érintett „stakeholderek” fejlesztési koalíciókat alakítanak vagy pedig ún. urban regime-k jönnek létre. A városrégiók területi kormányozhatósága általuk azért válik lehetővé, mert a koalíciókhoz tartozó partnerek azoknak a forrásoknak köszönhetően, amelyekkel rendelkeznek, függetlenek és megfelelő mozgásteret birtokolnak. Így a köz- és magánszektor partnersége hozza létre a konkrét projektekhez és a városrégió stratégiájának megvalósításához kapcsolódóan azt a szükséges potenciált, ami a városrégió kormányzásához elengedhetetlen (Jouve, B. –Lefèvre, Ch., 2002). A public-private partnerségek elvének kell áthatnia ezeket az együttműködések, mivel a választott tisztségviselők, önkormányzati vezetők a politikai legitimitást tudják biztosítani, míg a szükséges pénzügyi és gazdasági források számottevő része az üzleti szférából származik. Ebből is látszik, hogy az önkormányzatok egymagukban már nem képesek a társadalom kormányozhatóságát fenntartani.

Az Európai Unió álláspontja a „governance”-ról

Az Európai Unió közösségi politikáinak de jure nem része a várospolitiká, lévén az az 1991-es elutasítás óta továbbra is tagállami kompetenciába tartozik. Mégis határozottan látszik a városi dimenzió erősödése, ami mindenekelőtt az Unió kohéziós politikájában manifesztálódik. Az Európai Bizottság 2006-ban elfogadott dokumentumának címe is árulkodó: „Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és a foglalkoztatottsághoz” (Európai Bizottság, 2006). Az EB ebben arra ösztönözte az államokat, régiókat, városokat, hogy a városi dimenziót hangsúlyozottan fejlesszék a közösségi források felhasználására irányuló terveikben a 2007–2013 közötti tervezési periódusban. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap prioritásai egyértelműen állást foglalnak a városok mellett, sőt az új kormányzás módszerét is hangsúlyozzák:

1. Vonzó városok megteremtése a közlekedés, a szolgáltatások nyújtása, az épített és természeti környezet, továbbá a kultúra fejlesztése útján
2. Az innováció és a vállalkozások támogatása, az oktatás és képzés színvonalának emelése
3. A növekedési különbségek, a társadalmi kirekesztés leküzdése, egyenlő lehetőségek biztosítása
4. A „governance” alkalmazása a városok és régiók tekintetében – az integrált megközelítés a fenntartható városfejlesztésben
5. Állampolgári részvétel és tapasztalatcsere
6. A városmegújítás támogatása.

Az EU részéről a 2007-ben elfogadott *Territorial Agenda* (2007) két dokumentumot foglalt magában, melyek közül a *Lipscse Charta*ként ismertté vált iránymutatás megmaradt az informális megállapodás szintjén. Ennek ellenére azóta is gyakran hivatkoznak „A fenntartható európai városért” alcímet viselő Chartára, mivel kimondta, hogy az európai

területi fejlődés zálogát a városok jelentik. Abban a városokra vonatkozóan megfogalmazott legfontosabb irányvonalak az Unió tagállamai számára zsinórmértékül kell, hogy szolgáljanak. Közülük talán a legfontosabbak:

- A fenntartható város integrálása a nemzeti, regionális és lokális várospolitikákba
- A város- és regionális fejlesztés koordinált stratégiája
- Az integrált várospolitikát a modern, kooperatív és hatékony governance-struktúrákon keresztül érvényesül
- A városoknak át kell venniük a területi kohézióért viselt felelősséget
- A városoknak európai szinten erőteljesebben kell hálózatokká szerveződniük.

Világosan kitapintható, hogy az EU fölismerte a városi térségek kiemelkedő szerepét az Unió versenyképessége vonatkozásában és maga karolja föl az új kormányzási struktúrák alkalmazását. Ebben támaszkodni tud az ESPON-kutatások eredményeire, hiszen a programon belül a 1.1.1. projekt volt az, amely a funkcionális városi térség fogalmát (Functinal Urban Area) kidolgozta (ESPON 2004). A program már 2004-ben fölívta a figyelmet arra, hogy a regionális stratégia-alkotás és tervezés alapszintje a funkcionális városi térség, amely a kormányzás szempontjából kell, hogy mind több figyelmet kapjon. Azonban azt is látni érdemes, hogy a vároregióban forszírozott horizontális kooperáció mellett, legalább ilyen fontos ezeknek a tereknek az interregionális, nemzeti és nemzetközi hálózatokba való illeszkedése.

Az új kormányzás az elméletben és a gyakorlatban

Azáltal, hogy az új kormányzás, a „governance” polgárjogot nyert, a vároregiók intézményesítésének kérdése, csakúgy mint a régióké differenciálódott. Ma már koránt sincs arról szó, hogy vároregiónak feltétlenül közigazgatási egységgé kellene válnia, illetve, hogy bele kellene tagolódnia adott állam adminisztratív szervezetrendszerébe. Elegendő, ha öngazgatás alapján működő intézményesített cselekvési szintté válik. Hiszen az új kormányzás nem érinti a fennálló kormányzási struktúrát, hanem elsődlegesen annak folyamatával és funkciójával áll kapcsolatban, ezért eredményorientált megközelítést jelenti a regionális természetű kérdéseknek.

Az új kormányzás nehezen megfogalmazható tartalmat takar, amit már sokan megkíséreltek definiálni. Ezek közül az *egyik lehetséges meghatározás szerint*: A nagyvárosi kormányzás (metropolitan governance) intézményi formák széles skáláját, szabályozási stratégiákat és projekteket fog át, mint például olyan kísérleteket, amelyek a meglévő közigazgatási határokat módosítják bekebelezés, egyesítés vagy összeolvadás útján; olyan javaslatokat tartalmaz, amelyek önkormányzat-közi és önkormányzatok feletti tanácsok, ügynökségek, adminisztratív körzetek és tervezési testületek alapítására vonatkoznak; beleférnek felsőbb szintek által kezdeményezett jogi intézkedések is, amelyek a városok terjeszkedését szabályozzák; és széles variációit hordozza a kormányzatok és más típusú szervezetek közötti stratégiáknak, amelyeknek a feladata az együttműködés és koordináció erősítése a kormányzatok között éppúgy, mint az állami és privát intézmények és szereplők között (Lackowska, M. – Zimmermann, K. 2011, 157. p.).

A nagyvárosi régiók kormányzásában bekövetkezett átalakulások összefoglalóan regionalizmusnak nevezhetők. Hiszen az új regionalizmus égisze alatt a szubnacionális szint politikai-gazdasági mobilizációja fejeződik ki, a regionális gazdaság újjáélesztése a nagyvárosi agglomerációkra reflektál. S hozzá kell tenni, s a városi térségek felé fordulás annak a politikai-intézményes átalakulásnak a kulcsát jelenti, amely az államok területiségének szélesebb értelmű átformálódására kibontakozott az utóbbi két évtizedben

(rescaling, restructuring) (Brenner, N. 2003). Mások a „mezoszint” megerősödésének nevezik ezt a folyamatot, amelynek lényege volt, hogy a központi kormányzatok decentralizációs politikájuk számára alkalmas térbeli egységeket formáltak, hoztak létre. Ennek indukálója és mögöttes tényezője az állam megváltozott szerepfelfogása, a megváltozott állami feladatok hatékonyabb ellátására való törekvés, amely szükségképpen a területi hatalomgyakorlás struktúráit is átrendezte, amivel túlmutat a pusztán igazgatás-szervezési problematikán (Pálné Kovács I. 2008). Ezt az EU is ösztönözte, amikor az újraelosztó regionális politikai modell helyett egyértelműen az endogén forrásokra építkező strukturális politika és gazdaságfejlesztési modell mellett tette le voksát. Az európai integráció maga is erősítette a területi versenyt, ezért Európa legnagyobb metropolisz térségeiben (Glasgow, Manchester, Randstad, Brüsszel, Hannover, Ruhrvidék, Frankfurt, Stuttgart, München, Párizs, Lille, Lyon, Madrid, Barcelona, Bologna, Milánó) a nagyvárosi kormányzás növekvő mértékben a gazdaságfejlesztési politika (policy) mechanizmusaként aktiválódott. De a többi nagyvárosi térségre is igaz, hogy *a városmag és a szuburbán gyűrű között létrejött új együttműködési keretek lényeges szerepet kapnak a területi fejlődés elősegítésében, ahhoz teremtik meg az intézményi előfeltételek bázisát* (Brenner, N. 2003).

A governance struktúráknak mindenképp az EU régi tagállamaiban van esélyük hatékonyan működni, ott ahol maga a gazdasági szektor is erős és hajlandó kooperálni az önkormányzatokkal. Hiszen a városrégió célja a gazdaság fejlődésének közvetítése egy funkcionális gazdasági tér számára, ami a városmagot és annak térségét, agglomerációját öleli fel. Tehát egy közigazgatási szempontból széttörredezett térben kell tető alá hozni olyan kormányzási intézkedéseket, döntéseket, amelyek biztosítják az adminisztratív határokon túlmutató gazdasági integrációt. Ez a látszólag egyszerű horizontális koordinációt eredményező együttműködés a köz-, a gazdasági és civil szféra között, valójában rendkívül komplex és egyúttal bonyolult teret eredményez. A létrejövő *városrégió célja, hogy a közpolitikákat segítsen hozzáigazítani a gazdaság működése által igényelt térhez, ami léptékében adott esetben a nagyváros és a régió (a szubnacionális szint) között van*. Vannak szerzők, akik egy közbenső kormányzási szint létrejöttét említik a városrégiókkal összefüggésben (Larkin, K.–Marshall, A. 2008). Még az is hozzáfűzhető, hogy a városrégiók új típusú kormányzása megbolygatja a politikusok és városlakók lokális identitását, hiszen egy kiterjesztett gazdasági térről kell gondolkodniuk.

A sikeres városrégiós együttműködésnek talán több az akadálya, mint a segítő tényezője. A kooperációt hátráltathatják politikai, történelmi, kulturális, gazdasági különbségek, esetleg ellentétek, sőt szervezeti hiányok, illetve elégtelenség is. Az alapprobléma mégiscsak az, hogy általában egy közigazgatási szempontból elaprózott térről van szó, amelyben a közhatalmi szereplők gazdasági vagy történelmi okoknál fogva rivalizálnak egymással, konfliktusok állnak fenn a fejlesztési célok és területek vonatkozásában vagy a nem kielégítő infrastruktúra okán. Tulajdonképpen egyfajta politikai érettséget feltételez az önkormányzatok részéről az, hogy a kisebb önkormányzatok respektálják a városrégió magjának gazdasági és politikai szerepét. A másik oldalról viszont a nagyvárostól elvárható, hogy oly módon vezesse az együttműködést, hogy a kisebb önkormányzatok hosszú távú érdekei ne sérüljenek a fejlesztési területek kijelölése, az infrastrukturális beruházások telepítése, továbbá a források elosztása során. A folyamat, mely kiérleli a sikeres kooperációt, rendkívül időigényes (Lefèvre, Ch. 1998).

A városrégiók ismételt létrejöttét *Angliában* a központi állam túlzott centralizációjának ellensúlyaként értékelik, a koncepció a kormány hibás regionális fejlesztési és devolúciós erőfeszítéseire adott válaszként értelmeződik. A városrégiók alulról fölfelé építkeznek, tagadhatatlanul a választott önkormányzati vezetők kezdeményezéseiből erednek. Már csak azért is, mert az izoláltan működő önkormányzatok nem tudtak megbirkózni a közlekedés, a képzés és a lakáspolitikai problémáival. Az állam járulékos formában támogatja

ezeket az együttműködéseket, amit jelez, hogy 2008-ban hét városrégiót alkotó helyi önkormányzatokkal szerződést kötött gazdaságfejlesztési céllal. Ezek az ún. *Multi Area Agreement*-ek (MAAs) bizonyos hatásköri felhatalmazást és pénzügyi függetlenséget adnak az önkormányzatoknak annak érdekében, hogy a közigazgatási határookra tekintet nélkül tudják meghatározni gazdaságfejlesztési stratégiájukat és tudjanak kormányzási intézkedéseket tenni. A megfogalmazott kritikák bár a szerződések önkéntes és informális karakterét nem tartják eléggé radikális intézkedésnek a városrégiók működésének előmozdításához, az állami szerepvállalás fontosságát mégis aláhúzzák (*Larkin, K.–Marshall, A. 2008*).

A legfejlettebb városrégiós kooperációnak a tíz önkormányzat alkotta *Greater Manchester*-t tartják. Ez esetben helyhatóságok önkéntes együttműködéséről van szó, amely laza társulási formát követ. Ennek élén a városrégió végrehajtó testülete áll, amelyben azonban a politikai döntések kötött rendben születnek. Hét bizottságot alakítottak, melyek formálják az egyes részpolitikákat. A bizottságokban viszont egyaránt képviselteti magát a gazdasági szféra, az angol Regionális Fejlesztési Ügynökségek és a választott politikusok. Az adminisztratív határokon átívelő regionális stratégiai szemléletnek máris van kézzel fogható eredménye, mégpedig a közlekedési hálózat fejlesztése, mi által a városrégió lakosai számára javul a munkahelyek elérhetősége.

A jó gyakorlatok ellenére, az EU által is elvárt „governance”-struktúrák általános alkalmazhatóságáról nem lehetünk meggyőződve. A nagyvárosi térségek kormányzási struktúráinak vizsgálatára nemrégiben készült egy összehasonlító felmérés, amely négy német és négy lengyel városrégiót tett mérlegre. Az alapkérdés az volt, vajon a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában evidenciának vett nagyvárosi kormányzás, az új regionalizmus felé való eltolódás a kelet-európai városrégiókat milyen mértékben jellemzi? A német városrégiókról (*Rajna-Neckar, Stuttgart, Frankfurt és Hannover*) megállapítható volt, hogy erős hálózati kormányzást és regionális marketinget valósítanak meg, domináns megközelítésük a regionális gazdaságfejlesztés. Kiemelkedő az innovációra és a tudásmenedzsmentre való fókuszálásuk. Ezzel szemben a *Lengyelországban* a vizsgált régiókban (*Wroclaw, Varsó, a Tri-city Region és Katowice* városrégiók) általában egycélú társulások jöttek létre informális önkormányzati együttműködések intézményesítésére, amelyek nélkülözik az innovativitást. Ezeket a szervezeteket – az agglomeráció-igazgatás hagyományainak hiánya következtében – legfőképpen speciális városrégió-karakterük elismertetéséért folytatott küzdelem köti le. Napi problémákkal vannak elfoglalva, mint például a megoldatlan közlekedési helyzet kezelése, s a gazdaságfejlesztés és a versenyképesség csak a diskurzusok szintjéig jutott, a városrégiók működési gyakorlatából hiányzik. Ennek oka részben abban is keresendő, hogy a nem kormányzati szereplők részvétele rendkívül alacsony a városrégiós kezdeményezésekben. A nonprofit szektor teljes távolmaradását és a gazdasági szereplők ritka jelenlétét a poszt-szocialista örökséggel magyarázzák a kutatók. A következtetés szerint a lengyel városrégiókban az új városi kormányzásról a „governance” értelmében egyelőre nem lehet beszélni, a nagyvárosi térségekben sajátos, a nyugat-európai irodalomban leírttól eltérő városrégiós politikák vannak kifejlődőben (*Lackowska, M. – Zimmermann, K. 2011*).

Az új kormányzási metodika természetesen nem vált egyeduralkodóvá az Unió régi tagállamaiban sem. A városi térségek integrációját megvalósító bürokratikus közigazgatási szervezeti megoldások párhuzamosan tovább élnek. Az EU területi keretei között a városrégiók intézményesítési formáinak sokszínűsége érvényesül, gyakorta egymást kiegészítő jelleggel. Így több esetben a politikai legitimitációval rendelkező városrégiók maguk alkalmazzák az új kormányzás eszközeit annak érdekében, hogy valamennyi szektor erőforrását egyesíteni tudják adott régió versenyképességi pozíciójának erősítésére.

Összességében megállapítható, hogy a regionalizmus, a nagyvárosi térségekre nehezedő növekedési nyomás alapjaiban kétféle politikai választ eredményezhet, amelyek a

centralizáció és decentralizáció két amplitúdója között mozognak. A mindenkori központi állam döntési kompetenciájába tartozik, hogy az intézményesítés melyik modelljét és szemléleti bázisát preferálja, illetve ösztönzi.

Tanulságok a magyar várospolitiká számára

Az EU már jó ideje felismerte, hogy a „jó kormányzás” a gazdasági versenyképességnek is egyik tényezője. S a kormányzás kérdése nem kerülhető meg a területi kohézió megvalósításával összefüggésben sem. Mérvadó értelmezés szerint (*Camagni, R. 2007*) a területi kohézió koncepciójának hozzá kell adódnia a gazdasági és társadalmi kohézió tartalmához és kapcsolódnia szükséges a fenntarthatósághoz. A területi kohézió mintegy a fenntarthatóság területi dimenziójaként jelenik meg, s ily módon hordoz pozitív és normatív tartalmat. A területi kohézió csak integrált megközelítésen keresztül érhető el, vagyis a három alrendszer, a gazdasági, a társadalmi és a fizikai-természeti tényezőknek együttes fejlesztése révén. Egyetlen modern társadalom sem cselekedhet ezek figyelembe vétele nélkül, ugyanis ezek az alrendszerek jelentik a kollektív jólét fundamentális elemeit. Így témánk szempontjából különösen fontos, hogy az integrált szemléletmód azt is magában foglalja, hogy *ellensúlyozni szükséges a fragmentált döntéshozási mechanizmusokat mind a köz- mind a magánszférában. Vagyis a területi kohézió vertikális és horizontális együttműködést igényel a kormányzás különböző szintjei, valamint azonos területi keretekben a különféle ágazatok képviselői között.* Következésképp a „governance” mint eszköz hathatósan hozzá tud járulni a területi kohézió megvalósításához.

Ebből a teoretikusnak tűnő megközelítésből Magyarország sem mondhat le a nagyvárosi térségeiről, legyenek bár azok nemzetközi vagy nemzeti jelentőségűek. Magyarországon a rendszerváltás óta várat magára egy koncepciózus településhálózat-fejlesztési és várospolitika meghirdetése. Az irányított, de legalább valamilyen szinten orientált városfejlődés jelentené a társadalmi-gazdasági fejlődés ösztönzésének, ma divatos kifejezéssel a versenyképességnek egyik kulcsát. Az erről az eszközről való lemondás csökkentené az ország esélyét az európai fejlődés fő sodrához történő felzárkózásban. Magyarország belépése az Európai Unióba, egyúttal azt is jelenti, hogy városhálózata minden tekintetben részesévé vált az ún. európai városversenynek, amire a közigazgatásnak és a területfejlesztésnek megfelelő válaszokat kell adnia. Mindinkább kétségbevonhatatlan, hogy városaink csak vonzáskörzetükkel, agglomerációjukkal, régiójukkal együtt értelmezhetők.

Sajnos, az állam nem menthető fel a felelősségvállalás alól. Kívánatos lenne, hogy a városállományt, mint rendszert tekintse, mi több annak irányításához hozzárendelje a tervezési-szabályozási, finanszírozási-támogatáspolitikai eszközöket, súlypontokat jelöljön ki és meghatározza viszonyát a különféle ágazati politikákhoz (gazdaságpolitika, közlekedéspolitiká, lakáspolitiká, szociálpolitika, környezetpolitika stb.).

A városhálózat differenciált kezelésére van szükség belátható időn belül, amelyen belül a Budapesti agglomerációt és nemzeti jelentőségű nagyvárosainkat térségükkel együtt kiemelten szükséges kezelni. Hiszen tény, hogy a magyar önkormányzati rendszer kirívóan elaprózott, a várostérségi együttműködésnek nincsenek adekvát intézményei, következésképp a nagyvárosi térségek kormányozhatatlanságát lehet csak megállapítani. Elismerten egy bizonyos szinten intézményesített szervezet adja egyrészt kulcstényezőjét, másrészt alapító eszközét a városok kormányozhatóságának. Tehát *elvitathatatlan egy támogatási program elindításának időszerűsége a kormányzat részéről, amely nemzeti jelentőségű nagyvárosaink „régiónkénti” működéséhez adna segítséget és világossá tenné az állam szerepvállalását.* Ez pedig feltételeznél, hogy egy hosszú építkezés kezdeteként legalábbis közös tervezési térként intézményesüljenek e terek. A magyar nagyvárosok gazdasági fejlődésének előmozdítását

célszerű lenne a településhálózat-fejlesztés két egymást kiegészítő elvének alkalmazása mentén végiggondolni:

- I. A közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés esélyegyenlőségének megteremtése, a kommunális infrastruktúra működtetésének optimalizálása, közlekedésfejlesztés stb.;
- II. Versenyképes városhálózat létrehozása a nemzetközi láthatóság megteremtése céljával agglomeráció-igazgatási, továbbá governance-modellek alkalmazásának támogatásával.

Tény, hogy világszerte a városrégiók adják azokat a területi struktúrákat, amelyekben a helyi, a regionális és a nemzeti szintű együttműködést meg lehet valósítani egy globális léptékű fejlődés perspektívájával. Hiszen az 1990 évtized óta a gazdaságfejlesztés egysége átfogja a nagyvárosi agglomerációk teljes földrajzi léptékét, s erről az eszköztől történő lemondás nagy fokban gyengíti országunk kormányzásának hatékonyságát.

Irodalom

- Asadie, I. (2006) Models of Metropolitan Regionalism: A Comprehensive View. A paper for Presentation at the Cities in City-Region Conference, 11–14 May 2006, Warsaw, Poland.
- Brenner, N. (2003) Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4) 297–324. p.
- Camagni, R. (2007) Territorial Development Policies in the European Model of Society. In: Faludy, A. (ed.) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge–Massachusetts. 129–144. o.
- Európai Bizottság (2006) Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions {SEC(2006) 928} COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES |Brussels, 13.7.2006 COM(2006) 385 final.
- Enyedi Gy. (2011) A városnövekedés szakaszai – újragondolva. *Tér és Társadalom* 25. 1. 5–19. p.
- ESPON 1.1.1. The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development, 2002–2004. <http://www.espon.eu>.
- Horváth M. T. (2002) *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Jouve, B. – Lefèvre, Ch. (ed.) (2002) *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Frank Cass, London–Portland, OR.
- Lackowska, M. – Zimmermann, K. (2011) New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison. *European Urban and Regional Studies* Vol. 18. Nr. 2. 156–169. p.
- Larkin, K.–Marshall, A. (2008) Directions in Urban Development. City-Regions: Emerging Lessons from England. <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1226422021646/OCTO8UrbanAnchorNews.pdf>.
- Lefèvre, Ch. (1998) Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*. (22.) 1. 9–25. p.

- Pálné Kovács I. (2008) *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Prigge, R. (2006) Regionale Kooperation aus der Sicht der größten deutschen Städte. In: Kleinfeld, Hans–Plamper, H.–Huber, A. (Hg.) *Regional Governance Band I*. V&R Unipress, Göttingen. 133–144. o.
- Somlyódyne Pfeil E. (2008) A városi térségek a közigazgatási struktúra és a governance keresztmetszetében. *Tér és Társadalom* 1. 27–43. p.
- Territorial Agenda of the European Union (2007) Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (To be presented for adoption by Ministers responsible for Territorial Development on the occasion of the Informal Ministerial Meeting to be held in Leipzig on 25 May 2007.).