

# NAGYVÁROSI KORMÁNYZÁS: A VÁROS ÉS KÖRNYÉKE EGYÜTTMŰKÖDÉSE KÜLFÖLDI PÉLDÁK ÉS A HAZAI RELEVANCIA

(City-region Governance: the Cooperation between the City and  
the Metropolitan Area.

European Examples and the Relevance for Hungary)

TOSICS IVÁN

*Kulcsszavak:*

*városkörnyéki közigazgatás többszintű kormányzási struktúrák versenyképesség és fenntarthatóság európai nagyvárosi várostérségek összehasonlítása Budapest és térsége*

*Az európai fejlődés versenyképesebbé és fenntarthatóbbá tétele érdekében egyaránt alapvetően fontos a városok és a körülöttük lévő területek közötti valós együttműködés. A 21. századi új városregiók együttműködési időszak különbözik a korábbiaktól, fixen körülhatárolt új közigazgatási szintek helyett ma inkább rugalmasabb együttműködési formák képzelhetők el, nagyobb hangsúllyal a kormányzásra (governance) és a hálózatszerű struktúrákra. A „városregiók” előtt kettős feladat áll: a szűkebb, funkcionális városi terület belső konfliktusainak megoldása, illetve a bővebb városi terület gazdasági együttműködési lehetőségeinek kiaknázása. Előbbihez szükség lehet felülről kialakított szabályozó rendszerekre, míg utóbbiak rugalmas, alulról építkező partnerség keretében működhetnek a legjobban. A budapesti térségben ma szinte egyáltalán nincs térségi kooperáció, sem a szűkebb funkcionális térben, sem a tágabb gazdasági befolyási övezetben. Az együttműködés és az ezen alapuló, közös akaratot tükröző szabályozások és fejlesztési elképzelések hiányában a budapesti térség sem belső problémáit nem tudja megoldani, sem pedig kedvező európai fejlődési potenciáljait nem tudja kihasználni.*

## *Bevezetés*

Nincs kétség arról, hogy nagyváros és környéke sok szálon összefügg egymással. Ez egy kétoldalú kapcsolat: a környéken élők legtöbbször a városban dolgoznak, odajaratják gyerekeiket iskolába, ott vásárolnak, mennek moziba, múzeumba, színházba. A városiak pedig sokszor a környéken kirándulnak, ott vesznek hétvégi házat, telket, vagy éppen oda vágnak kiköltözni, amikor a gyerekek megszületése után megnő a kertés házi igényük. A beruházók, munkahely-teremtők, irodaházat vagy éppen bevásárlóközpontot építők is legtöbbször egységben nézik a funkcionálisan összetartozó térséget, amikor helyszínt keresnek újabb terveik megvalósításához.

A nagyváros és környéke között létező szoros kapcsolat sok lehetőséget és egyúttal problémát teremt, amelyek miatt indokolt lenne e térségekben valamilyen formalizált kormányzási struktúra kialakítása. A lakóhely–munkahely kapcsolat időben koncentrált közlekedési igényeket szül, melyek zsúfoltsághoz, a városba bevezető utak kaotikus állapotához vezethetnek. Problémát jelent a városi szennyvíz, szemét

elhelyezése. Ugyanakkor nagy előnyt jelent egy város számára, ha tágabb környékével jól tud együttműködni, mert ilyenkor sokszínűbb kínálatot nyújtó, nagyobb egységként tud megjeleni a befektetési helyszínek globalizált versenyében.

A szoros kapcsolat ellenére nagyváros és környéke a legritkább esetben tartozik össze adminisztratív-közigazgatási értelemben. Magyarországon a nagyfokú települési önállóság élesen elválasztja egymástól a várost és a környékén lévő településeket. Ezen a kistérségi, megyei vagy regionális szerveződés sem sokat változtat, mivel ezek egyrészt gyengébbek a települési szintnél (a kistérség és a régió csak delegált szint, míg a megye ugyan választott, de a bevételeket és a funkciókat tekintve nagyon szűk mozgásterű), másrészt pedig általában térben nem képezik le a funkcionális nagyvárosi térséget, annál kisebbek vagy nagyobbak.

A város és környéke együttműködése Magyarországon soha nem kapott kiemelt figyelmet. Nem kedvez ennek a témakörnek az önkormányzati rendszer decentralizáltsága és a közsféra különböző szereplői közötti kooperációs kapcsolatok gyengesége sem. Viták csak a megyei és regionális rendszerről folytak az utóbbi időben, a városkörnyéki igazgatáshoz talán leginkább közel álló kistérségek ügye ezekhez képest hátrébb rendelődött. Így az Európa-szerte újra népszerű városkörnyéki témakör inkább csak külföldi példák alapján tanulmányozható.

Jelen írás célja, hogy néhány európai város példájából kiindulva áttekintse a nagyvárosi térség működésének és szerveződésének problémáit és lehetőségeit. A kiindulópontot a METROGOV elnevezésű nemzetközi együttműködési projekt adja, amelynek keretében nyolc város képviselői másfél évig dolgoztak együtt e témakörben. A projekt vezetője Birmingham városa volt, tagjai között ott szerepelt Budapest, jelen tanulmány szerzője pedig a projekt szakértőjeként tevékenykedett. Ez az írás nagymértékben támaszkodik a METROGOV projekt zárótanulmányára (Homan–Howl–Tosics 2007).

A tanulmány szerkezete a következő: A problémafelvetést a különböző elméleti megközelítések, majd a METROGOV városok példáinak áttekintése követi. A kormányzati, pénzügyi, partnerségi szempontok tárgyalása, majd pedig az összehasonlítás eredményeinek összefoglalása után néhány felvetés szerepel arra vonatkozóan, hogyan lehetne a megismerteket Budapest esetében hasznosítani.

### *A nagyvárosi térségek: kettős kihívás és az eddigi válaszok*

Az európai városoknak manapság olyan külső kihívásokkal és belső változásokkal kell szembenézniük, amelyekre a város és környéke csak együttműködésben tud optimális válaszokat adni.

- A globalizációnak, a nemzetközi kereskedelem növekvő szerepének és a nagy multinacionális gazdasági szereplők jelenlétének külső kihívására a városoknak növekvő versenyképességgel kell válaszolniuk. Csak a környező térségekkel való együttműködés biztosítja a gazdasági erőt és méretgazdaságosságot a városok számára, hogy a nemzetközi piacon versenyképesek tudjanak maradni.

- A belső kihívások sok városban a szuburbanizáció, illetve a tagolatlan városi terjeszkedés formájában jelentkeznek, megnövelve a társadalmi és környezeti ellentmondásokat a nagyvárost körülvevő térségben. A belső területi szerkezet megújításához szintén együttműködésre van szükség a környező térséggel.

Annak érdekében, hogy az adminisztratív struktúrák hatékonyabban megfeleljenek ezeknek a kihívásoknak, a nemzeti kormányok régóta igyekeznek reformokat végrehajtani az adminisztratív-közigazgatási rendszereken. Az 1960-as és 70-es években a központi kormányzatok nagyvárosi közigazgatási rendszerek létrehozásával próbálkoztak, az önkormányzatok összevonása vagy új kormányzati szint létrehozása által (OECD 2000, 6). Az 1980-as és 90-es években azonban abbamaradtak ezek az erőfeszítések, sőt, a korábban kialakított struktúrák nagy része is megszűnt, így került sor például a nagyvárosi tanácsok (metropolitan councils) megszüntetésére az Egyesült Királyságban<sup>1</sup>. A nagyvárosi szint elleni „támadások” részben felülről (politikai megfontolások), részben pedig alulról érkeztek (a lakosság bizalmatlansága). Utóbbi azt jelenti, hogy az új kezdeményezések általában népszerűtlenek voltak a lakosság körében – ennek tudható be például a „várostartományok” (city-provinces) létrehozása ötletének bukása Hollandiában a helyi népszavazások során (Kreukels 2000, 474).

Az 1990-es évek végétől a nagyvárosi kormányzás gondolata újjáéledt. A kezdeményezés nemzetközi think-tank támogatóinak egyike, az OECD pozitív példaként említi Bologna, Toronto, Mexikóváros és London eseteit, mint a stratégiai tervezés és a struktúrák kialakításának szabályozási és végrehajtási hatáskörrel járó kísérleteit (OECD 2000, 6). Az új kezdeményezések abban különböznek a korábbiaktól, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek a kormányzásra (governance), a hálózat-jellegű struktúrákra és a rugalmasságra.

A nagyvárosi kormányzás problémakörét el kell választani a regionalizációtól. A régiók kialakítása nagyon fontos, különösen a centralizált országokban. A régióknak a nemzetállamokkal szemben megnövekedett jelentőségét alátámasztva az Európai Unió a regionalizáció elvének egyik fő támogatója. Kohéziós politikáját néhány évtizeddel ezelőtt nemzetiről regionális szintűre alakította át, létrehozva a NUTS2 régiók rendszerét, mint a pénzügyi elosztás szintjét a Strukturális Alapok vonatkozásában. Ennek következtében az elmúlt tíz év során a régiók szerepe megnőtt. Ezeknek a régióknak a nagysága azonban általában jóval meghaladja a nagyvárosok körüli funkcionális városi térségét, tehát a NUTS2 régiók kialakítása általában nem oldja meg a nagyváros-környék szintű kormányzás hiányának problémáját. Az újonnan kialakított és politikailag erős NUTS2 régiók adott esetben éppen ellenérdekeltek lehetnek a funkcionális nagyvárosi régiók kialakulásában, ezért gátolhatják a folyamatot, mivel a szűkös erőforrások megszerzéséért folytatott küzdelemben potenciális versenytársat láthatnak bennük.

## *Városkörnyéki együttműködés: különböző elméleti megközelítések*

A városkörnyéki együttműködés a többszintű kormányzás témakörének szerves része. Az OECD értelmezése szerint a többszintű kormányzás a hatalom és a kapcsolatok különböző dimenzióinak a kormányzati szinteken átívelő gyakorlása illetve kezelése. A kormányzásban fontos változásokat figyeltek meg, elsősorban a regionális és helyi kormányzati szintekre történő, fokozódó decentralizációt. Ugyanilyen fontos azonban, hogy a szintek között interakció zajlik és a partnerek képesek a közpolitikák befolyásolására (OECD 2000; Townsend 2005). A 'többszintű' kormányzás kifejezés evolúciója Európában arról szól, hogy a hatalmat és az erőforrásokat a legmegfelelőbb szintre eljuttatva lehetővé váljon a stratégiai prioritások lehető legsikeresebb realizálása. „A hatalomnak ez az újraelosztása történhet fölfelé, lefelé, illetve oldalirányban” (Hooghe–Marks 2001, 1), tehát nem kizárólag felülről lefelé irányuló kezdeményezés kell legyen, hanem kölcsönös és többirányú folyamat.

A kihívás minden nagyváros számára abban áll, hogy világos elképzelést alakítson ki arra vonatkozóan, hogy saját városkörnyéki, városregió-szintű<sup>2</sup> kormányzása hogyan illeszthető be legjobban a már meglévő, működő rendszerbe. Ezen túlmenően a városregióknak ki kell dolgozniuk koncepciójukat a többi kormányzati szinthez, illetve szakma-politikákhoz való viszonyulásukra, továbbá arra vonatkozóan, hogyan működjenek együtt 'horizontálisan' a többi városregióval. Alapos megfontolást igényel, hogy melyek azok a funkciók, amelyek 'le-delegálhatók' a városregió szintjére, pl. európai finanszírozás vagy a nemzeti források/feladatok formájában, illetve melyek azok, amelyek 'feltölthetők' erre a szintre.

### *A többszintű kormányzási rendszer működésére vonatkozó nézetek*

A városi/nagyvárosi térségekkel kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés az, hogy működésük formális intézményeken alapuljon-e, vagy maradjon informális/önkéntes. A következőkben két alapvető megközelítés kerül bemutatásra, a 'formális, törvény szerint kialakítandó (statutory)' nagyvárosi kormányzási modell, melyet a METREX (az európai nagyvárosi régiók és térségeik hálózata) anyagai reprezentálnak, és az informálisabb, alulról-felfelé építkező 'kreatív kormányzás' elmélete Balducci–Kunzmann–Sartorio (2004) nyomán.

#### *METREX és a 'nagyvárosi kormányzás'*

A METREX hálózat által készített részletes elemzés (2005) azt mutatja, hogy a nagyvárosi térségek hatékony és integrált gazdasági, szociális, környezetvédelmi és területi tervezéséhez több feltétel szükséges:

- megfelelő kompetenciák: a nagyvárosi területi tervezés jóváhagyásának, megvalósításának és felügyeletének hatásköre,
- felkészültség: a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges szakértelem és tudás,

- eljárások: a stratégia rendszeres nyomon követésének, felülvizsgálatának és megújításának eszközei és feltételei.

A METREX hálózat három különböző, jelenleg Európa-szerte használt 'nagyvárosi' modellt azonosított (NLGN 2006):

- *Az átfogó (comprehensive) modell.* Választott nagyvárosi kormányzat átfogó hatáskörrel a stratégiai tervezés és végrehajtás terén. Ehhez általában a meglévő helyi adminisztratív szerkezet újjászervezésére van szükség (példa: Hannover tartományi főváros).
- *A szűkített (core power) modell.* Választott vagy delegált tagokból álló hatóság, mely a stratégiai tervezés területén belül csak meghatározott kérdésekben rendelkezik hatáskörrel (példa: Verband Region Stuttgart).
- *Az ügynökségi/önkéntes (agency/voluntary) modell.* Delegált tagokból álló nagyvárosi (a városra és környékére, a metropolitán területre egyaránt kiterjedő) ügynökségek vagy közös testületek stratégiai tervezési feladatkörrel és a végrehajtást illetően tanácsadói funkcióval (példa az Öresund Bizottság).

Ennek megfelelően a nagyvárosi kormányzás eszközei és intézményei is különböző formákat öltenek, a nagyvárosi kormányzattól és akár az egybeolvadástól (Montreal) az adóverseny csökkentését célzó adóalapú közteherviselésen és újraelosztáson át az egy- vagy többcélú nagyvárosi ügynökségekig.

A fenti modellekre vonatkozó kutatás azt mutatja, hogy minél tágabb területileg a városmag körüli városrégió, annál lazább együttműködés érhető csak el. A nagyvárosi funkcionális és közigazgatási térségek közti kapcsolat elemzéséből kiderül továbbá, hogy a legjobb forgatókönyv az, amikor ez a kettő egybeesik: ahol ugyanis a nagyvárosi terület több közigazgatási területre oszlik, ott nagyobb a valószínűsége a kooperációs problémáknak és az adóversenynek.

2005-re a METREX 32 európai várossal együttműködve kifejlesztett egy eszközt, amely lehetővé teszi annak tesztelését, mennyire erős a nagyvárosi kormányzat egy adott térségben. A METREX Practice Benchmark 29 indikátort tartalmaz, melyeket a következőképpen csoportosítottak:

- **Kompetencia (8 mutató):** milyen hatáskörrel rendelkezik a városrégió egy nagyvárosi stratégia jóváhagyását, megvalósítását és felügyeletét illetően?
- **Felkészültség (13 mutató):** milyen mértékben rendelkezik a városrégió a meg-alapozott területi tervezéshez és fejlesztési döntéshozatalhoz szükséges tudással, szakértelemmel?
- **Eljárások (8 mutató):** milyen mértékben vannak meg a városrégióban egy nagyvárosi stratégia nyomon követésének, felülvizsgálatának és megújításának eszközei?

A METREX hálózat egy politikai nyilatkozatot is kiadott az európai nagyvárosokra vonatkozó cselekvési terv megalkotásának szükségességéről (European Agenda for Metropolitan Europe). Ez azon a meggyőződésen alapul, hogy a városok versenyképessége és kohéziója a leghatékonyabban úgy javítható, hogy a nagyobb városok

esetében a funkcionális városi térség (városrégió) szintjén kialakítják a stratégiai döntéshozatal hatékony eszközeit.

### *A „kreatív városrégió-kormányzás” koncepciója*

Ez a megközelítés jelentős mértékben különbözik a METREX-étől, mivel a kiindulópontja az, hogy a nagyvárosi térség felülről jövő, egységes definíciójára tett kísérletek általában csődöt mondanak, míg a rugalmasabb határokkal és elrendezéssel operálók (a hosszú távú kötelezettségvállalásra vonatkozó garanciák megléte mellett) jobban működhetnek (*Balducci et al* 2004). Példaként Olaszország 1990-ben és Németország 1997-ben elfogadott városkörnyéki politikáit hozzák fel, amelyek véleményük szerint a gyakorlatban alig működnek.

Az átláthatóságot és a partnerek bevonásának szükségességét alátámasztó német példák alapján Kunzmann (2004) megfigyelte, hogy a nagyvárosi térségek kreatív kormányzásának egyik legfontosabb aspektusa a regionális információs rendszerek felépítése, illetve az összes fontos szereplő bevonása az együttgondolkodás megvalósítása érdekében. Amennyiben ez sikerül, a városrégió-identitás és öntudat kialakulásának valószínűsége megnő, melynek pozitív hatása nemcsak befelé érvényesül, hanem kifelé, a befektetők és versenytársak felé is.

A kreatív kormányzás szakirodalmában a meglévő rendszerekkel kapcsolatos egyik kulcsproblémának a bürokratikus, esetenként túladminisztráló, az innovatív gondolkodás elfojtásával fenyegető tendenciák erősségét látják (*Healy* 2004; *Kunzmann* 2004). A sikeres kormányzási mechanizmusok ugyanakkor elősegítik a kreatív ötletek 'felfelé vándorlását' a hierarchián belül. A szerzők javasolják továbbá a kockázatkerülő felfogás megváltoztatását, „... a kísérletek ugyanúgy vállalhatnak kudarcot, mint ahogy sikerre is vezethetnek” (*Healy* 2004, 90), valamint a reflexivebb megközelítést azokban a helyzetekben, amikor lehetőség nyílik új elképzelések és struktúrák értékelésére és alkalmazására.

A városok által alkalmazható, javasolt mechanizmusok közül néhány:

- Rugalmas, funkcionális határok megengedése.
- A már meglévő intézmények lokálpatriotizmusán való felülkerekedés.
- Az innovatív regionális szereplők hálózatának fejlesztése, a kormányzási mechanizmusok fejlesztésébe történő bevonása.
- A társadalmi és környezetvédelmi felelősségvállalás erősítése érdekében a „harmadik szektor” fokozottabb bevonása.
- Katalizátor-projektek tervezése (a közös projekt növeli az együttműködés lehetőségét).
- A rugalmas berendezkedés lendületének megtartása a szereplők találkozási lehetőségeinek biztosításával akkor is, ha nem születnek konkrét döntések.
- A folyamat átláthatóságának biztosítása, az innovatív ötletek irányában nyitott hozzáállás.

A kreatív kormányzás szemlélete tehát támogatja a rugalmasságot, felhívja a figyelmet a sztenderdizált, mindenki számára egyforma (one size fits all) javaslatok veszélyeire, hangsúlyozva a helyi társadalmi, kulturális, történelmi és gazdasági kontextus szerepét.

### *Formális és informális kormányzás*

Clark (2005, 14) listát készített a városrégió együttműködési formáiról, a 'lazá'-tól a 'szoros'-ig:

- Közös arculat és marketing kifelé (külső csoportok, beruházók felé),
- Együttműködési megállapodások/koalíció,
- Közös tervezés/jövőkép/stratégiaépítés,
- Közös vállalkozások és katalizátor-projektek,
- Megosztott kapacitások és infrastruktúra,
- Kormányzási reformok
  - Vezetői csoportok<sup>3</sup>
  - Szolgáltató céltársaságok
  - Egybeolvadás.

A fenti lista elemei informálisnak mondhatók, az utolsó sorban szereplő kormányzási reform kivételével, amely a formális címkét kaphatja. Egy városi térségben többféle forma is működhet egyszerre, ugyanakkor a történelmi és kulturális tényezők vagy törvények kizárhatják a fent felsorolt lehetőségek némelyikét.

### *A nagyvárosi térségek alapfeladatai*

A nagyvárosi térség szintjén sokféle feladatot kell megoldani. Az eltérő típusú feladatok a nagyvárosi térségekre vonatkozóan különböző kormányzati megközelítéseket és területi szemléletet igényelhetnek.

A feladatok között egyfelől vannak *pozitív* (win-win) ügyek, mint pl. a versenyképesség és tömegközlekedés javítása, melyek esetében könnyebb a partnerek közötti együttműködés, mivel siker esetén minden szereplő jól jár. Másfelől vannak olyan *szabályozási* feladatok, amelyek inkább a „zérus összegű játék” logikáját követik, mint például a hulladékkezelés. A 'pozitív' ügyek főleg gazdasági, míg a 'szabályozási' kérdések nagyrészt társadalmi és környezetvédelmi jellegűek. Általában elmondható, hogy a pozitív gazdasági témák körül könnyebb együttműködést kialakítani, mint a szabályozási jellegű feladatok körül.

### *Városrégiók és versenyképesség*

Régóta folyik a vita a 'területi versenyképesség'-ről, a közgazdászok egy része ugyanis kétségbe vonja, hogy használható-e a gazdasági versenyképesség fogalma területi egységek esetében. Ennek ellenére egyre többen elismerik, hogy van értelme a

„városok versenyképességéről” beszélni, és hogy ezen a teljes funkcionális térséget kell érteni, nem csupán a szűken vett várost magát (Tosics 2005b, 79).

Nyilvánvaló, hogy a regionális változások motorjai a városok: „[Európában] a legversenyképesebb régiókban található a legversenyképesebb városok – nem találtunk példát olyan sikeres régióra, melynek szívében sikertelen városok lettek volna” (Parkinson 2004, 53). Annak ellenére, hogy a régiók fontos szerepe elismert, növekvő konszenzus mutatkozik abban, hogy a régiók túl nagy egységek ahhoz, hogy a versenyképesség kérdéseivel megbirkózzanak. Ugyanakkor az is világos, hogy a közigazgatási városok túl kis egységek, hiszen a fejlesztésekhez szükséges területek és egyéb feltételek sok esetben a városhatáron kívül találhatóak. Leginkább a funkcionális városi térség adhatja tehát a gazdasági teljesítmény javításához szükséges megfelelő kritikus tömeget és szakértelmet.

A szabadság és rugalmasság mellett a versenyképességhez erős vezetésre van szükség, amely innovatív, átalakítás-párti, jövőképpel rendelkező és más városrégiókkal is partneri kapcsolatban áll. A vezetésnek fontos szerepe lehet abban, hogy a különböző, a versenyképesség javulása szempontjából kulcsfontosságú szereplők (a közszférán kívül pl. az egyetemek és a magánszektor) között kialakuljanak a kapcsolatok.

Az OECD várospolitikai paradigmaváltást lát abban, hogy a passzív, reagáló magatartástól egyre gyakoribb az elmozdulás a pro-aktív szemlélet felé, melyet a versenyképesség javítása érdekében dinamikusabb irányelvek vezérelnek (Kim 2006). A városok kezdik megerősíteni klaszter-kapcsolataikat, mobilizálni innovatív kapacitásait és emberi erőforrásait; továbbá gazdasági eredményeiket javítandó befektetnek látnivalóik vonzerejének növelésébe és az életminőség javításába. Mindezek mellett növekvő figyelmet kell fordítani a társadalmi kirekesztés és a munkanélküliség kérdéseinek kezelésére is (Jones et al 2006).

### *Városrégiók és környezetpolitikai szabályozási kérdések*

A versenyképesség javításán kívül a sikeres nagyvárosi térségeknek a fenntartható fejlődés kihívásával is szembe kell nézniük. Az Európai Bizottság nemrég elfogadott, „A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia” (Thematic Strategy on the Urban Environment) című dokumentuma szerint:

„A legtöbb város olyan közös környezetvédelmi alapproblémákkal küzd, mint a városi levegő rossz minősége, a növekvő járműforgalom és torlódások, a nagy háttérzaj, az épített környezet gyenge minősége, az elhagyott földek, az üvegházhatású gázok kibocsátása, a tagolatlan városi terjeszkedés/szétterülés, a nagy mennyiségű hulladék és szennyvíz kezelése. ... a legsikeresebb helyhatóságok a városi környezeti kérdések menedzselésében integrált szemléletet alkalmaznak, ami hosszú távú és stratégiai cselekvési tervek elfogadását jelenti. ... A helyi, regionális, országos vagy európai szinten meghatározott (pl. területhasználatra, zajszintre, levegőminőségre vonatkozó) kötelezettségeknek hatékonyabban meg lehet felelni helyi szinten, ha ezeket a helyi stratégiai irányítási keretbe integrálják.” (European Commission 2006, 3)



A nagyvárosi térségekben tehát közös kötelezettség-vállalásokra is szükség van. A városrégió sok esetben a legmegfelelőbb az olyan problémákra adandó válaszok kidolgozására, mint például a szennyvízkezelés, a légszennyezés stb.

A nagy kiterjedésű funkcionális városi térségek fenntartható fejlődése csak átfogó közpolitikák alapján képzelhető el. A területi koordináció történhet közvetlenül, az ágazati politikákon (közlekedés, hulladék, víz stb.) keresztül, vagy pedig közvetve, a pénzügyi kiegyenlítésen és adózáson keresztül (Tosics 2004, 71). A legbonyolultabb és leginkább átpolitizált kérdésekben – mint pl. a közös közlekedéspolitikai, hulladékkezelési vagy az adókiegyenlítés – sokkal nehezebb területi megállapodást elérni, mint például a gazdasági versenyképesség javítására vonatkozóan.

Azokban az országokban, ahol a decentralizáció és a hatalom átruházás széles körű volt és az önkormányzatok szinte teljesen függetlenné váltak, a városi térségek további nehézségekkel néznek szembe a 'szabályozási' típusú megállapodások terén. Amennyiben az együttműködési kultúra is hiányzik, a városrégió-együttműködés szempontjából szinte reménytelen helyzetek alakulhatnak ki – ahogy ezt néhány kelet-közép-európai országban láthatjuk (Tosics 2005a).

A tartós siker érdekében a városrégióknak a pozitív, illetve szabályozási feladatokat egyaránt meg kell oldaniuk, miközben a körülmények nagyon különbözőek az egyes országokban. A versenyképességi megállapodások létrejötte a legtöbb országban a város-térségben található önkormányzatokon (és más érintett résztvevőkön) múlik. A szabályozási kérdésekre vonatkozóan ezzel szemben sok a 'külső' feltétel, és ezek nagyon különbözőek az önkormányzatok teljes függetlenségétől a közszolgáltatások némelyikének kötelező, magasabb szintű, koordinált szabályozásáig terjedő spektrumban.

### *A nagyvárosi térségek és a többszintű kormányzási struktúrák a METROGOV városokban*

A METROGOV projektben nyolc európai város vett részt (Köln, Frankfurt, Birmingham, Glasgow, Milánó, Malmö, Lille, Budapest). Ez a városi kör megfelelő alapot szolgáltat egy európai szintű eszmecserehez a városrégió témájáról, mivel minden alaptípust leképez az európai országok „regionalizáció/decentralizáció” szerinti tipológiájából. A városok mai helyzetét jellemzi, hogy egyiknek sincsenek stabil adminisztratív mechanizmusai a városrégió szintjén, azonban mindegyikben vannak formális vagy informális törekvések az együttműködés javítására ezen a szinten.

### *A meglévő többszintű kormányzási struktúrák és a városrégió*

Az 1. táblázat áttekintést ad a meglévő többszintű kormányzási struktúrákról és a városrégió-szintről a METROGOV városokban. Az első oszlopban a város maga, az utolsóban pedig a város feletti közigazgatási szint (tartomány, régió stb.) szerepel. A középső két oszlop a városrégió alternatív definíciói szerinti információt tartalmazza: a második a városrégió szűkebb definícióját, a funkcionális városi térséget veszi ala-

pul, a harmadik oszlop pedig a tágabb meghatározást (a gazdasági együttműködés és/vagy befolyás területét). Sok esetben több definíció alapján találhatók információk, amikor az adott térség/szint esetében több definíciós alternatíva létezik.

### 1. TÁBLÁZAT

*A meglévő kormányzási berendezkedés és a potenciális városrégiók a nyolc METROGOV városban*  
*(Existing Governance Structures and the Potential City-region Areas in the Eight METROGOV Cities)*

Város	A város (önkormányzat) szintje	Potenciális város-régió-térség (szűkebb definíció)	Gazdasági befolyás térsége (tágabb definíció)	A következő közigazgatási szint
Köln	Köln Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 986 ezer fő	Régió: Köln–Bonn, Köln + 50 önkormányzat Státusz: önkéntes Nagyság: 3 millió fő	Európai Nagyvárosi Régió (Metropolitan Region): Rajna–Ruhr Státusz: nem létező Nagyság: 8 millió fő	Észak-Rajna–Vesztfália Választott regionális kormányzat Nagyság: 18 millió fő
Frankfurt	Frankfurt Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 647 ezer fő	a) Tervezési társulás: Frankfurt Rajna–Majna Frankfurt + 74 önkormányzat Státusz: jogilag előírt regionális tervezés Nagyság: 2,2 millió fő b) Dél-Hessen közigazgatási terület Frankfurt + 186 önkormányzat Státusz: közigazgatási funkciók Nagyság: 3,8 millió fő	Nagyvárosi régió: Frankfurt Rajna–Majna Frankfurt + 444 önkormányzat Státusz: informális, nincs saját költségvetés Nagyság: 5,3 millió fő	Hessen tartomány: Választott regionális kormányzat Nagyság: 6,1 millió fő
Birmingham	Birmingham Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 977 ezer fő	Birmingham és 7 önkormányzat Státusz: informális társulás Nagyság: 2,7 millió fő	Birmingham és 20 önkormányzat („optimális” városrégió) Státusz: még nem létező Nagyság: 3,5 millió fő	West Midlands Régió Státusz: közig. régió Nagyság: 5,3 millió fő
Glasgow	Glasgow Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 580 ezer fő	a) CVCPP: Glasgow és 7 önkormányzat Státusz: önkéntes tervezési társulás Nagyság: 1,75 millió fő b) Glasgow Nagyvárosi Térség: Glasgow + 11 önkormányzat Státusz: korábbi regionális tanács területe Nagyság: 2,2 millió fő		Skócia Választott parlament Nagyság: 5 millió fő

Város	A város (önkormányzat) szintje	Potenciális város-régió-térség (szűkebb definíció)	Gazdasági befolyás térsége (tágabb definíció)	A következő közigazgatási szint
Milánó	Milánó Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 1,26 millió fő	a) Jogi definíció: Milánó+ 138 önkormányzat Státusz: nem működik b) Milánó tartomány (Milánó + 188 önkormányzat) Státusz: közigazgatási Nagyság: 3,7 millió fő	Gazdasági térség Milánó + 1000 önkorm. Státusz: nem működik Nagyság: 6 millió fő	a) Milánó tartomány (Milánó + 188 önkormányzat) Státusz: közigazgatási Nagyság: 3,7 millió fő b) Lombardia Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 9,1 millió fő
Malmö	Malmö Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 270 ezer fő	Önkéntes együttműködés SSSV: Malmö + 10 önkormányzat Státusz: önkéntes szövetség Nagyság: 590 ezer fő	a) munkaerőpiac területe Malmö + 24 önkorm. Nagyság: 970 ezer fő b) Öresund régió Malmö + 79 önkorm., határon átnyúló Informális együttműködés Nagyság: 3,6 millió fő	Skane régió Malmö + 32 önkorm. Státusz: választott regionális parlament Nagyság: 1,2 millió fő
Lille	a) Lille Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 227 ezer fő b) „Communauté Urbaine”: Lille + 84 önkormányzat Státusz: törvény szerint létrehozott helyi önkormányzat Nagyság: 1,09 millió fő c) „arrondissement”: Lille + 125 önkorm. Státusz: törvény szerint létrehozandó közigazgatási-statisztikai Nagyság: 1,18 millió fő	a) Communauté Urbaine: Lille + 84 önkorm. Státusz: törvény szerint létrehozandó helyi önkormányzat Nagyság: 1,09 millió fő b) Határon átnyúló térség: Lille + 150 önkormányzat Státusz: formális Lille Eurodistrict Nagyság: 1,9 millió fő	Nagyvárosi Térség: Lille + 620 önkormányzat, határon átnyúló Státusz: Önkéntes, informális Nagyság: 3,6 millió fő	a) Nord – Pas de Calais (F) Státusz: választott regionális tanács Nagyság: 4 millió fő b) Flandria (B) Választott regionális tanács Nagyság: 6 millió fő c) Wallonia(B) Választott regionális tanács, francia megyék és belga tartományok Nagyság: 3,5 millió fő
Budapest	Budapest Önkormányzata Státusz: választott önkormányzat Nagyság: 1,7 millió fő	Budapesti agglomeráció Státusz: (közigazgatási)-statisztikai egység Nagyság: 2,4 millió fő	Gazdasági térség Budapesti térség a környező nagyobb városokkal bezárólag („csapágyvárosi gyűrű”) Státusz: nem létező Nagyság: 4 millió fő	Közép-magyarországi régió Státusz: közigazgatási-statisztikai régió Nagyság: 2,9 millió fő

Az 1. táblázat azt sugallja, hogy minden város különböző a város, a városrégió, illetve a következő közigazgatási szint relatív pozícióját tekintve. A 2. táblázatból, amely a különböző szintek lakosságának arányát mutatja, kiderül, hogy ez nem így van.

## 2. TÁBLÁZAT

*A városrégiók és közigazgatási régiók nagysága a városokhoz képest a nyolc METROGOV város esetében*  
*(Ratios of Population Numbers in the Different City-region Areas Compared to the City, in the Eight METROGOV Cities)*

Város	Város lakossága (ezer fő)	A város lakosságához viszonyított nagyság (arány – %)		
		Szűkebb városrégió-térség	Tágabb városrégió-térség	Következő közigazgatási szint
Köln	986,0	3,0	8,1	18,3
Frankfurt	647,0	3,4 – 5,9	8,2	9,4
Birmingham	977,0	2,8	3,6	5,4
Glasgow	580,0	3,0	5,2	8,6
Milánó	1260,0	2,9	4,8	7,2
Malmö	270,0	2,2	3,6 – 13,3	4,3
Lille	227,0	6,2	15,9	17,6
Lille*	1090,0	1,7	3,3	3,6
Budapest	1700,0	1,4	2,4	1,7

\* Lille-t a „Communauté Urbaine” szintjén értelmezve.

*Forrás:* Homan–Howl–Tosics (2007, 35).

A METROGOV városok több mint fele hasonló képet mutat, ha a városrégiós térség és a város lakosságának arányát nézzük: a kisebb városrégió lakossága (funkcionális városi térség) 3–3,5-szerese a városénak, míg a nagyobb városrégió (a gazdasági befolyás térsége) 4–8-szorosa. A tágabb definícióval meghatározott városrégió lakossága általában kisebb a következő (regionális) közigazgatási szint népességénél.

Lille és Malmö kivételes értéke a határokon átnyúló kapcsolatokban, illetve térségeik policentrikus jellegében rejlik, Budapesté pedig abban, hogy a város maga nagyon nagy (különösen, ha az ország egészéhez viszonyítjuk, hiszen a teljes lakosság 17%-a él a fővárosban).

Az összes METROGOV város esetében a városrégió a kormányzásnak egy újabb szintjét jelentené, amelynek be kellene férnie a már amúgy is túlszűfolt igazgatási struktúrába. Mindenhol legalább négy meglévő szint van: a város, a régió, a nemzetállam és Európa, melyek mindegyike különböző politikákkal és stratégiákkal rendelkezik, amelyeket összhangba kell hozni a városrégiós szemlélettel. A meglévő struktúrák átalakítása törvényhozásbeli változtatásokat tehet szükségessé, ezért nehézkes és hosszadalmas lehet.

### *Városrégió-szintű funkciók a többszintű kormányzási rendszerben*

A METROGOV projekt során három különböző funkció (stratégiai tervezés, tömegközlekedés és hulladékelhelyezés) tekintetében kerültek összehasonlításra a városok, aszerint, hogy ezek a funkciók milyen mértékben teljesülnek a városrégiós területükön.

A feltevés az volt, hogy egyetértésre jutni a stratégiai tervezésben a legkönnyebb, a tömegközlekedést illetően nehezebb, és a hulladékelhelyezés tekintetében a legnehezebb (ez utóbbi szabályozó funkció, ahol erős a NIMBY-effektus).

A szerzett tapasztalatok nem erősítették meg teljes mértékben a feltevést: jónéhány város esetében a tömegközlekedési együttműködés városrégiós szinten fejlettebb, mint a közös stratégiai tervezés, különösen ott, ahol a tömegközlekedési együttműködést regionális (vagy nemzeti) szinten kezdeményezik és szervezik meg. Ezekben a városi térségekben a stratégiai tervezési együttműködés – amely sokkal inkább alulról építkező kezdeményezés kellene hogy legyen – kevésbé fejlett, mivel kevésbé sürgetőnek tűnik az önkormányzatok számára.

E megjegyzéstől eltekintve világos, hogy a stratégiai tervezés és a tömegközlekedés alkotja mindenfajta városrégiós kapcsolat minimális tartalmát. A hulladék-elhelyezés nem tartozik a városrégiós funkciók közé, mivel ez (más infrastrukturális szolgáltatáshoz hasonlóan) kifejezetten technikai jellegű, megoldható olyan önkormányzatok egyfunkciós partnersége keretében, amelyek nem feltétlenül tartoznak a városrégiós területhez. Az effajta infrastrukturális szolgáltatásokra vonatkozó területi együttműködési megállapodások ugyanakkor fontosak, főként a fenntartható városfejlesztés szempontjából. Emiatt az önkormányzatok infrastrukturális szolgáltatási együttműködése szintén a városrégiós partnerséghez való hozzájárulásnak tekintendő, habár nem ez a fő motiváló erő.

„Optimális” forgatókönyv esetén a szabályozó funkciókat bizonyos mértékig városrégiós szinten vezérlik (de nem feltétlenül pontosan ezen a területi alapon szervezik), míg a pozitív, mindkét fél számára előnyös funkciókat minimum ezen a szinten, sőt akár a szélesebb városrégiós területen is teljesíthetik, lefedvén a város teljes gazdasági befolyási területét.

### *Az eredményes városrégiók jellemzői*

#### *A városrégiók különböző kormányzási modelljei*

A városok és a régiók egyre erősödő nemzetközi versenyének feltételei között a kormányzás és a vezetés kritikus jelentőségű tényezővé válik a városrégiók fejlesztésében (Clark 2005).

Az Eurocities Kormányzati Munkacsoport európai nagyvárosokban végrehajtott felmérésre épülő szakmai anyaga szerint a városrégiók két fő módon nyerhetik el demokratikus legitimitásukat:

- Indirekt módszer. Az önkormányzatok maguk jelölik ki választott tagjaik közül azokat, akiket a városrégió kormányzatába delegálnak. Az esetek többségében ez a megközelítés érvényes.
- Közvetlen választással, a városrégió lakosságának körében az általános választójog alapján szervezett választás keretében.

A városrégió vezetőjének kiválasztására is többféle mechanizmus lehetséges:

- A városrégiós gyűlés szavazása,
- Törvény általi kinevezés,
- Vezetés rotációs alapon,
- Az elnök automatikusan a városrégió legnagyobb városából érkezik,
- Nincs elnöki tisztség.

A városrégiók többségében kettős kormányzati rendszer működik, amennyiben a politikai szintet egy tanácsadó szerepű tisztségviselői pillér támogatja. Az informális városrégiók esetében is előfordul, hogy megállapodások körvonalazzák a résztvevők szerepköreit, bár e struktúrák jogilag nem kötelező érvényűek és a részvétel önkéntes. Magukat a megbeszéléseket azonban sokszor nagyon is komolyan veszik (Glasgowban például jegyzőkönyvet vezetnek, és jelen van az illetékes skót miniszter).

A városrégiók jogosultságai nagymértékben különbözhetnek. Lyon és Lille esetében a Communauté Urbaine telekvásárlási és adóemelési (iparüzési és hulladékkezelési adó) jogosultsággal rendelkezik; jelentős a költségvetése és önkormányzati igazgatási szervként jár el. Barcelonában a környezetvédelmi és közlekedési testületek világosan meghatározott felelősségi körökkel és némi pénzügyi erőforrással rendelkeznek. Hasonló a helyzet Birmingham városrégiós közlekedési testülete esetében. Viszont a barcelonai, városfejlesztési kérdésekkel foglalkozó városrégiós testület – hasonlóan az újabbkeletű testületekhez, például Milánóban és Frankfurtban – kevesebb erőforrással és nem pontosan körvonalazott jogosultságokkal rendelkezik. A Birminghami Városrégió példája is mutatja, hogy ezek az újabb testületek bizonytalan pénzügyi és jogi keretek között működnek, befolyásukat a szakpolitikákkal és a prioritásokkal kapcsolatos közös lobbizással, valamint az erőforrásokra és a projektekre történő közös pályázással fejtik ki.

Egyes esetekben a polgármesterek felügyelik a városrégió működésének adott részét, majd beszámolnak a városrégiós partnerségben részt vevő többi polgármesternek. Máshol a városrégió költségvetést és éves beszámolót köteles benyújtani a Kormányzó Tanácsnak és a Közgyűlésnek, illetve tanácsadó testület számol be a városrégió mindegyik tanácsának. A legformalizáltabb megközelítés Franciaországban tapasztalható, ahol az éves költségvetést és tevékenységi jelentést a Tanács szavazza meg, a nemzeti kormány kíséri figyelemmel és a Chambre Régionale des Comptes felügyeli. Ennek a példának az értékét azonban csökkenti, hogy szakértők szerint a Communauté Urbaine nem tekinthető „normál” európai városrégióknak,

mivel szerepe inkább csak az Európa-szerte szokásos városi szint újrateremtése az igen szegmentált franciaországi településstruktúrában.

### *A városrégiók intézményi és pénzügyi viszonyai*

A városrégiók csak a politikából nem élnek meg: valóságos, tárgyi erőforrásokra van szükségük, ha nemzetgazdaságuk és Európa motorjaiként kívánnak prosperálni. Ezek az erőforrások többféle forrásból származhatnak:

- 1) Normatív központi kormányzati erőforrások: Nagy-Britanniában, illetve más európai országokban folyamatosan tárgyalt téma a fiskális jogkör átruházása a városrégiókra (*Marshall–Finch* 2006). A városrégióknak saját bevételi forrásokkal kellene rendelkezniük, elkerülve, hogy költségvetésük minden elemét a központi kormányzat határozza meg. Carley szerint (2000, 287) elegendő mértékű jogkör-átruházás nélkül a helyi hatóságok képtelenek „újtárra indítani az innovációt partnerségeikben, illetve saját maguk és partnereik számára stratégiai szerepet meghatározni és megvalósítani”.
- 2) Fejlesztés-finanszírozási erőforrások: A jogkör-átruházás által nyújtott hosszú távú megoldások mellett a „projekt-alapú” vagy átmeneti finanszírozási áramlásokkal támogatható a városrégiós munka. A METREX hálózat azt szeretné elérni, hogy a Strukturális Alapokat városrégiós szinten kezeljék. Carley (2000, 287) – különösen a városrehabilitáció tárgyalásakor – azt indítványozza, hogy „... minden érintett, tehát a központi kormányzat, a helyi hatóságok és egyéb köz- és magánképviseletek együttműködjenek egy integráltabb és innovatívabb megközelítés érdekében a városrehabilitációs partnerségek finanszírozását tekintve.”

### *Partnerség a magánszektoral*

Jelentős tapasztalatok vannak arra nézve, hogy a magánszektor mennyire központi szerepet játszik a városrégiós partnerség működtetésében (pl. *Carley* 2000; *Leibovitz* 2003; *Marshall–Finch* 2006). Az üzleti szféra értelmes bevonása különösen kritikus jelentőségű a versenyképesség javításában. A köz- és a magánszféra partnerségének működtetési sikere azonban mindkét oldalon az eredményes és hatékony döntéshozatali folyamatától függ.

A kölcsönös gyanakvás persze megmaradhat a magánszektor szervezetei és a helyi önkormányzat között. Az üzleti szféra hajlamos úgy tekinteni a helyi önkormányzatot, hogy az szűk látókörű, védekező hozzáállású és nincs stratégiai perspektívája. A helyi önkormányzat pedig hajlamos úgy tekinteni a magánszektort, hogy az csak saját érdekeivel foglalkozik és túlegyszerűsíti az értelmes partnerség kialakításában rejlő kihívásokat. Kihívást jelent a sokféle érdek képviselője, különösen akkor, ha jelentős a vállalkozások közötti verseny (*Leibovitz* 2003). Carley szerint (2000, 283) „Eredményes, hosszan tartó üzleti részvételre akkor kerül sor, ha a vállalkozások képviselői szerveződésbe tömörülnek a partnerség létesítését megelő-

zően. Ez például Kereskedelmi Kamarán vagy 'a célra alkalmas' külön szervezeten keresztül történhet." Ebben a vonatkozásban jelentősen eltérőek a szabályozások az európai országokban: Franciaországban például kötelező a kereskedelmi kamarai tagság, míg Nagy-Britanniában és Magyarországon nem.

A városrégió, kevésbé formalizált jellegénél fogva az egyetlen olyan kormányzati szint, ahol lehetőség nyílik a magánszférával folytatott nyitott partnerségre. A magánszektor főbb szereplői közötti szoros koordináció olyan helyzetekhez vezethet, hogy a magánszektor kezdeményező szerepet játszhat a városrégiós szintű együttműködés elősegítésében, ahogyan az Lille és Frankfurt esetében is történt.

A magánszektor bevonása a városrégiós partnerségbe nem egyszerű feladat. Egy nyolc nagyvárosi régiót felölelő nagyon friss EURICUR-tanulmány szerint (*van den Berg et al 2007*) meglepően alacsony volt a magánszektornak az elemzett projekteken való részvétele, és főként a projektek megvalósítási fázisára korlátozódott. Nem találtak példákat stratégiaibb jellegű partnerségekre állami és magánszervezetek között.

### *Az európai tapasztalatok összefoglalása: következtetések és ajánlások*

#### *A városrégió a versenyképesség és a fenntarthatóság hajtómotorja*

A városok és a körülöttük lévő területek közötti valós együttműködés fontos cél, nemcsak a helyi körülmények javítása, hanem az európai fejlődés versenyképesebbé és fenntarthatóbbá tétele érdekében is.

A városrégiós együttműködés lehetőségeit javítja az „új stílusú” regionális politikák terjedése, melyek keretében – szemben a „régí”, kiegyenlítő jellegű regionális politikákkal – minden régió saját optimális szintjéig való növekedése a cél, mivel a nyitott nemzetközi gazdaság körülményei között nemzeti szinten ma már nincsen zéró összegű játék. Ez azt jelenti, hogy egy régió sikere nem feltétlenül kell, hogy a többi régió lehetőségeinek beszűkülését jelentse (*Clark 2005*).

A városrégiók sikeréhez elengedhetetlenül szükséges, hogy független és rugalmas eszközöket kapjanak a bevételtermésre és -elköltsékre, továbbá jogosultságot olyan döntések meghozatalára, amelyek érintik a városrégió és népessége jövőjét. Arról is gondoskodni kell, hogy a városrégiók növekedése kiegyenlített legyen mind környezetvédelmi, mind társadalmi szempontból. Mindennek érdekében aktív beavatkozásokra van szükség a városrégióon belül, továbbá megfelelő döntéshozatali mechanizmusok érvénybe léptetésére.

A 21. századi új városrégiós együttműködési időszak különbözik a korábitól. Nem valószínű, hogy a jelenlegi együttműködési időszak eredménye ismét fixen körülhatárolt új közigazgatási szintek tömeges létrehozása lesz. Ma az a legvalószínűbb, hogy a rugalmasabb együttműködési modellek alapján lehet nagyobb területi egységeket létrehozni. Az új egységek nem rendelkeznek átfogó döntéshozatali jogosultsággal, céljuk, hogy vitafórumként szolgáljanak a részt vevő önkormány-



zatok számára. A szélesebb körű területi együttműködés is teret hódít majd azokban a szektorokban, ahol minden partner nyer az együttműködéssel.

Így az új együttműködési időszakban nagyobb hangsúly helyeződik a kormányzásra, a hálózatszerű struktúrákra és a rugalmasságra. A politikai és közigazgatási rendszerek különféle modelljei és az országok közötti geopolitikai különbségek nagyon eltérő körülményeket teremtenek a városrégiós együttműködés létesítésére. Azokban az országokban, ahol minden hatalom a helyi önkormányzatok kezében van, kizárólag alulról építkező megközelítések lehetségesek. Más országokban, ahol a magasabb szintek (az országos szint, a közigazgatási régiók) rendelkeznek a legerősebb hatalommal, a városrégiók lehetőségei főként tőlük függenek. Európában nincs tehát kizárólagos, „egyméretes”, mindenki számára érvényes városrégiós együttműködési modell, inkább karakterisztikák léteznek, amelyeket a környezetnek megfelelően adaptálnak.

A tapasztalatok szerint a „városrégió” megjelölés alatt kettős feladat értendő: a funkcionális városi területen belüli belső konfliktusok megoldása, illetve a bővebb városi terület gazdasági együttműködési lehetőségeinek kiaknázása. Az együttműködési kötelezettségvállalások önkéntes kialakítása a szűkebb városrégió szintjén ritkán működik jól és hosszán tartóan, itt erősebb együttműködési keret kidolgozására is szükség van. A városrégióknak létre kell hozniuk azt a kapacitást, amellyel a zérusösszegű játékon túlra törhetnek, és egyaránt megteremthetik a versenyképes és fenntartható fejlődés feltételeit.

A strukturált, koordinált, formális együttműködési filozófia és a rugalmas megközelítés, a kreatív városrégiós kormányzás vonatkozásában a METROGOV munkája során új gondolat merült fel: a két különböző megközelítés egyidejű alkalmazása különböző térségi szinteken. A városrégiók térségileg szűkebb és bővebb meghatározása közötti különbségtétel lehetővé teszi, hogy a városrégiók foglalkozzanak a funkcionális városi térségben felmerülő problémákkal, és ezzel egyidejűleg sokkal nagyobb területen fejlesszenek gazdasági együttműködést. A szűkebb meghatározás együttműködést jelent a közszolgáltatások széles körében (speciális célú szervek rugalmas vagy kötött térségi kialakításban) és a területfelhasználás tervezésében (a közös régiós szintű stratégiai döntések végrehajtását garantáló mechanizmus, kötött területen). A szélesebb körű együttműködés célja a gazdasági tervezés és fejlesztés, esetleg néhány közszolgáltatás (közlekedés stb.) rugalmas, alulról építkező partnerség keretében.

A korábban tárgyalt alulról építkező, illetve felülről kialakított kezdeményezések kombinálhatók egymással, amennyiben kezdeményezések történnek a pozitív funkciók alulról építkező fejlesztésére, és ezzel párhuzamosan erőfeszítéseket tesznek a legfontosabb szabályozó funkciók felülről való bevezetésére. A fixen körülhatárolt (szabályozó) és a rugalmasan körülhatárolt (mindkét fél számára kedvező) együttműködési megközelítés is kombinálható. Egy fixen körülhatárolt területen például olyan intézmény létesíthető, amely együttműködést kezdeményezhet különböző funkciók tekintetében, a terület alacsonyabb szintű egységei közötti megállapodások alapján.

A fejlődés másik dimenziója az együttműködési terület térségbeli kiterjesztése: ha a „központi városrégió” sikeres a magfunkciókat tekintve, sőt még néhány szabályozói jogkör tekintetében is, cél lehet egy „szélesebb városrégió” kialakítása, amely kis számú funkcióra korlátozódik, főként mindkét fél számára kedvező alapon.

### *A különböző kormányzási szintek szerepe*

#### *A városi önkormányzat szerepe*

A helyi különbségek miatt minden városnak a maga módján kell kiépítenie a városrégiót. A városi hatóságnak – partnerségben más érdekelt felekkel a városrégiós szinten – el kell végeznie a helyi körülmények elemzését (a morfológiai városi terület, a funkcionális városi terület és a gazdasági együttműködési terület elemzése és összehasonlítása). Ennek alapján – a környező területek önkormányzataival és egyéb szereplőivel együtt – közös nagyvárosi fejlesztési tervet és többéves programot kell kidolgozniuk, amelyben a szűk, funkcionális városi térség-szintű városrégió és a szélesebb területen megvalósuló gazdasági együttműködés kialakítását célzó terv szerepel. Mindezeket a tevékenységeket be kell ágyazni a kialakuló nemzeti szintű városrégiós politikába.

A közszféra, az adminisztratív szereplők mellett be kell vonni más szereplőket, a lakosságot, a gazdaságot, a civil társadalmat. A jelenlegi helyi tisztségviselők legitimitása és elszámoltathatósága kisebb területi egységekre korlátozódik, és igen formális szinten valósul csak meg. A városrégiót vagy közvetlenül választott politikusok kell hogy képviseljék, vagy szabad akaratú partnerségek alapján – ami a demokrácia új formája. Az utóbbi esetben minimálfeltételeket kell megszabni, melyek lehetőséget nyújtanak az önkéntes folyamatokra, önkéntes alapon.

#### *A nemzeti és a regionális kormányzatok szerepe*

A sikeres városrégiós együttműködéshez megfelelő nemzeti keretekre van szükség, főleg a lehetőségek oldaláról. A nemzeti városrégiós napirendek elsősorban „pozitív árukra” kell, hogy vonatkozzanak, míg a negatív áruk (szabályozói kérdések) kezelését kormányzati megoldásokkal kell elvégezni a területi tervezés keretében.

Már léteznek példák Európában az effajta nemzeti politikákra: a Német Nagyvárosi Régió Napirend, Nagy-Britannia elgondolásai a városrégiók nemzetgazdasági megközelítésével kapcsolatban, valamint a francia felhívás a nagyvárosi együttműködésre.

A pozitív napirendhez hasonlóan a szabályozói napirend esetében is szükséges, hogy nemzeti szinten figyelmet fordítsanak a városrégiókban rejlő lehetőségekre, csak más módon. A városi környezetvédelmi problémák – például a közlekedés okozta levegőszennyezés és széndioxid-kibocsátás – megoldására irányuló stratégiai válaszok keresésében a nemzeti stratégiák magukban kell, hogy foglalják – a helyi és a regionális hatóságok mellett – a városrégiókat is.

Fontos, hogy a városregiók együttműködés nemzeti és regionális szabályozása ne hátrózza meg konkrétan, hogy mit kell elvégezni, hanem iránymutatást adjon és ösztönözzön az együttműködés kialakítására a városregiókban. A lehetséges eszközök:

- Pénzügyi ösztönzők (több támogatás nyújtható felülről, ha együttműködés létesül az előírt kereten belül).
- Az együttműködést akadályozó érdekek elleni küzdelem. A központi kormányzat maga ne állítson fel olyan kötelezettségeket, amelyek akadályozzák a területi, közösségek közti együttműködést, sőt fontolja meg a meglévő jogszabályok e célból történő megváltoztatását.

A nemzeti szint feladata különösen az adminisztratív régiók problémájának kezelése, melyek esetleg ellenérdekeltek a városregiók fejlesztését tekintve.

Az Európai Unió szerepe kritikus jelentőségű: mivel a nemzeti kormányoknak korlátozott lehetőségeik vannak a közigazgatási rendszerek megváltoztatására, Európa kell, hogy útmutatást adjon a városregiók szint erősítéséhez. Számos szakértő egyetért azzal, hogy legalább a területi tervezést és a tömegközlekedés kezelését át kellene helyezni városregiók szintre. Emellett az infrastruktúra fejlesztéséhez, a környezetvédelemhez és a társadalmi kohézió erősítéséhez is a városok és a körülötük fekvő települések közös megközelítése szükséges. Mivel ezek nem mindkét fél számára előnyös helyzetek, az uniós szintről érkező útmutatások és ösztönzők sokat segíthetnek az új elgondolásokkal szembeni helyi ellenállás legyőzésében.

### *Felvetések a budapesti nagyvárosi térség kapcsán*

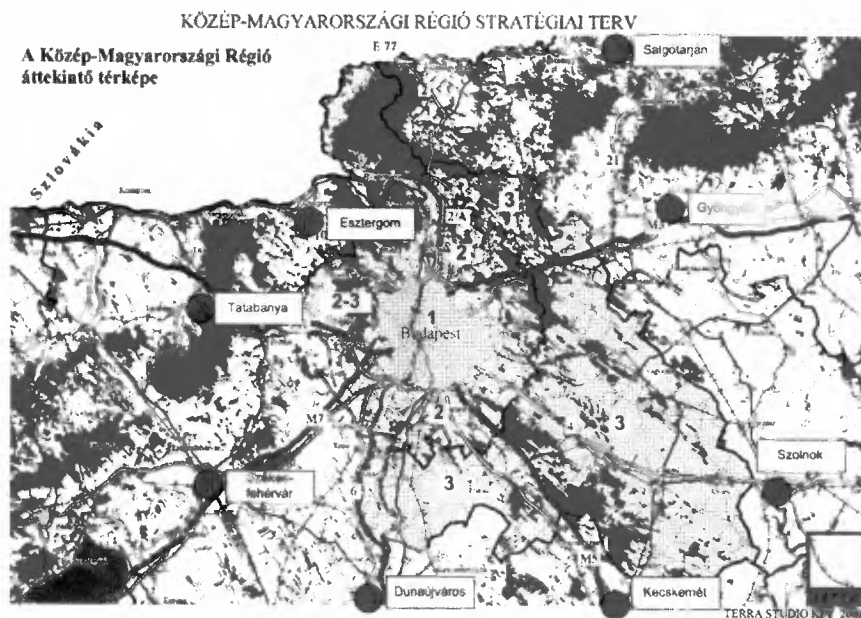
Budapest része volt a METROGOV projektnek, így rendelkezésre áll néhány összehasonlító adat. A szűkebb városregió-térség (Budapest esetében a 81 településre kiterjedő budapesti agglomeráció) 2,4 millió lakosával a város lakosságának 1,4-szeresét teszi ki, ez a legkisebb arány a nyolc vizsgált térség között. A tágabb városregió-térség (1. ábra) (Budapest esetében a 'csapágyvárosi gyűrű', amely a fővárost 60–80 km-es sugarú körben körülvevő középvárosokig terjed) mintegy 4 millió lakosával a város lakosságának 2,4-szeresét teszi ki, és ez szintén a legkisebb arány a nyolc vizsgált térség között. Az adatok is jelzik, hogy Budapest közigazgatási határai (az 1950-es kiterjesztés óta) jelentős részben tartalmazzák a funkcionális városi térség területét, és hogy a budapesti város-térség tipikusan egyközpontú, a főváros által dominált.

Köztudott, hogy Budapest meglehetősen nagy az ország egészéhez viszonyítva, korábban 20%-os, ma 17%-os népességarányával. Ennek a ténynek nagy szerepe van abban, hogy a főváros környékének 1950-es becsatolása után évtizedekig hivatalosan nem kerülhetett szóba az, hogy a főváros vonzáskörzete bármilyen szintű adminisztratív státuszt kapjon. Sőt, a hivatalos politika szintjén a főváros népességnövekedésének megállítása volt a cél, melynek érdekében különböző eszközökkel igyekeztek akadályozni a Budapestre való beköltözést. Ez csak részleges eredménnyel járt, a főváros lakossága mellett az agglomerációs gyűrű lakossága is gyor-

san növekedett – ezt a folyamatot nevezhetjük kelet-európai típusú szuburbanizációnak (Ekler–Hegedüs–Tosics 1980), amikor a városkörnyék növekedését még nem a városból kiköltözők, hanem az ország egyéb területeiről oda törekvők, de oda beköltözni nem tudók okozzák. A rendszerváltás előtt csak statisztikai értelemben került megállapításra a budapesti agglomeráció, akkor még 44 településre kiterjedően, és a hivatalos tervezés sem foglalkozott (egyetlen 1980-as évekbeli terv kivételével) Budapest és a környéke viszonyával.

### 1. ÁBRA

*Budapest, az agglomeráció és a régió határai, valamint a csapágyvárosok*  
(Territorial Delienation of Budapest, the Agglomeration Belt, the Administrative Region and the Surrounding City-ring)



Forrás: Terra (2001).

A rendszerváltás után felgyorsult a városból való kiköltözés, ekkor a szuburbanizáció már a nyugati mintákat követte. Az erősen decentralizált jogi-szabályozási környezet a nagyfokú települési önállósággal és a középszintű kontroll teljes hiányával az agglomerációs övezet gyors növekedéséhez vezetett: zöldmezős ipartelepítés, irodaépítés, bevásárlóközpontok és lakásépítés, szemben a városon belüli kiürülő barnamezővel, lerobbanó üzletekkel, elmaradó városrehabilitációval és gyorsan csökkenő városi lakossággal. Az évtized második felére megérett a felismerés, hogy valamit tenni kell a spontán folyamatok egyeduralma ellen. 1997-ben jött létre a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT), melynek az évtized végére sikerült kidolgoztatnia az agglomerációs fejlesztési koncepció szakmai anyagát és informális egyeztetéseket kezdeni a főváros és a megye vezetői között

egy kooperációs minimum elfogadtatása érdekében. A BAFT 1999-es megszüntetése véget vetett e folyamatoknak, a helyére lépő Közép-magyarországi régió (KMR) az agglomerációs problémáknak nem adott súlyúknak megfelelő jelentőséget. A KMR Fejlesztési Tanácsában a főváros 2/3-os népességi súlyához képest elenyésző, 10–15% körüli szavazati arányt kapott csak. Az évtized első felében a 'váljunk mielőbb szét' kérdés került a fókuszba, amit Pest megye azért forszírozott, mert így több EU-s fejlesztési pénzhez remélt jutni.

Az utóbbi 2–3 évben a helyzet fokozatosan normalizálódott, a KMR szétválása Budapestre és lyukas Pest megye régióra nem következett be<sup>4</sup>, és a KMR végre a térség tervezésével kezdett foglalkozni. Egy újabb pozitív lépés volt a BAFT újbóli létrehozása 2005 januárjában, a térségi fejlesztési célok összehangolása érdekében. A BAFT sokkal kiegyensúlyozottabb összetétele (4 fővárosi, 4 megyei és 1 országos delegált) Budapest számára kezdettől fogva sokkal elfogadhatóbb körülményeket jelentett a térség problémáinak tárgyalására. 2007 nyarára megszületett a Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja (BAFT 2007), melynek kidolgozására összefogtak a térség főbb tervező műhelyei (Ecorys Magyarország Kft., Városkutatás Kft., Főmterv Zrt., Pestterv Kft., Studio Metropolitana Kht.), akik a korábbi BAFT koncepciót is jegyezték. Megtörténtek az első lépések a Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSZ) létrehozására is.

Ma ott tartunk, hogy a helyzet ugyan kicsit javult, de korántsem rózsás. A régiós szint erősítése, önkormányzati státuszának megadása a szükséges 2/3-os egyetértés hiányában elmaradt, és a KMR-en belül, Pest megyei oldalról újra megerősödnek a szétválás iránti érvelések. A BAFT tényleges hatáskör és pénzügyi eszközök nélküli szervezet, működését a főváros és a KMR 10–10 millió Ft-os befizetése teszi lehetővé. A BKSZ tényleges kialakítása, a tarifaközösség létrehozása a távoli jövőbe tolódott. Szervezetek tehát léteznek ugyan a budapesti térségben, de tényleges kooperáció és olyan átfogó, fejlesztési célú dokumentum nincs, amelyet az egyes településeknek kötelező lenne figyelembe venniük.

Ha a rövid budapesti áttekintést összevetjük a nagyvárosi térségek működésének korábban tárgyalt nemzetközi példáival, megállapíthatjuk, hogy a magyar példa a térségi kooperáció kialakításának igencsak a kezdeténél van egyelőre. A jogi szabályozás (Önkormányzati Törvény) és a meglévő intézményi rendszer (KMR) valójában nem jelent pozitív, ösztönző keretet a nagyvárosi térség fejlődésének. A BAFT ugyan lefedi a funkcionális városi térség egy részét (ma már korántsem az egészét), de sem jogosultságaiban, sem pénzügyi eszközeiben nem jelent erős kooperációs szintet. A tágabb nagyvárosi térség szintjén pedig semmilyen kooperáció, de még konzultáció sincs Budapest és a csapágyvárosi gyűrű települései között.

Budapestnek és a térség többi szereplőjének ebből a helyzetből nagyon hosszú utat kell megtennie a tényleges térségi kooperáció kialakítására, úgy a szűkebb funkcionális térben, mint a tágabb gazdasági befolyási övezetben. Az idő pedig sürget, mert az együttműködés és az ezen alapuló, közös akaratot tükröző szabályozások és fejlesztési elképzelések hiányában a budapesti térség sem belső problémáit nem tudja megoldani, sem pedig kedvező európai fejlődési potenciáljait nem tudja kihasználni.

## Jegyzetek

- <sup>1</sup> Ebből a szempontból kivételt képeznek a francia „communautes urbaines”-ek, melyek nem kerültek felszámolásra.
- <sup>2</sup> A tanulmányban a nagyvárosok esetére szinonimaként használjuk a városi térség, város és környéke, városregió kifejezéseket.
- <sup>3</sup> Az adott térségben szerepet játszó kormányzati, fontosabb nem-kormányzati és magánszervezetek vezetőit tömörítő csoportosulás.
- <sup>4</sup> Jellemző a viszonyokra, hogy Pest megye egyhangú közgyűlési határozatot hozott a KMR szétválása mellett, míg Budapest ugyancsak egyhangú ez ellen. A budapesti érvelés, miszerint funkcionálisan egybetartozó térséget nem szabad külön adminisztratív egységekre bontani (mert akkor felerősödik a versengés a kooperáció kárára) nem az érvelés kristálytisztá logikája és igazsága miatt kerekedett felül, hanem pusztán azért, mert a szétválással az ország egésze nem kapott volna több pénzt az EU-tól.

## Irodalom

- BAFT (2007) *Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja*. www.baft.hu
- Balducci, A.–Kunzmann, K.R.–Sartorio, F.S. (2004) Towards creative city-region governance in Italy and Germany. – *DISP*. 158. 2–4. o.
- Carley, M. (2000) Urban partnerships, governance and the regeneration of Britain's cities. – *International Planning Studies*. 3. 273–297. o.
- Clark, G. (2005) *City-Regional Development Agencies*. www.citiesandregions.com
- Ekler D.–Hegedüs J.–Tosics I. (1980) *A városépítés alkalmazott társadalmi gazdasági modelljének elméleti és módszertani kérdései*. Kézirat. Városépítési Tervező Vállalat, Budapest.
- European Commission (2006) *Thematic Strategy on the Urban Environment*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2005)718 final. Brussels.
- Healy, P. (2004) Creativity and urban governance. – *Policy Studies*. 2. 87–102. o.
- Homan, J.–Howl, D.–Tosics, I. (2007) *Urbaet METROGOV Final Report*. Birmingham.
- Hooghe, L.–Marks, G. (2001) Types of multi-level governance. – *European Integration Online Papers*. 11.
- Jones, A.–Williams, L.–Lee, N.–Coats, D.–Cowling, M. (2006) *Ideopolis: Knowledge City-Regions*. The Work Foundation, London.
- Kim, S.J. (2006) *OECD Territorial Reviews: Why co-operation between cities and regions*. Presentation at the Eurocities Economic Development Forum meeting, Budapest. 22–25 March, 2006.
- Kreukels, A.M.J. (2000) Interkommunale Kooperation in den Niederlanden. – Heinz, W. (ed.) *Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93. Kohlhammer, Stuttgart. 423–496. o.
- Kunzmann, K.R. (2004) An agenda for creative governance in city-regions. – *DISP*. 158. 5–10. o.
- Leibovitz, J. (2003) Institutional barriers to associative city-region governance: the politics of institution-building and economic governance in „Canada's Technology Triangle”. – *Urban Studies*. 13. 2613–2642. o.
- Marshall, A.–Finch, D. (2006) *City leadership: giving city-regions the power to grow*. Centre for Cities, London.
- METREX (2005) *The network of European metropolitan regions and areas*. www.eurometrex.org
- NLGN (2006) *Seeing the light: next steps for city-regions*. NLGN, London.
- OECD (2000) *The reform of metropolitan governance*. OECD Policy Brief, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Parkinson, M. (2004) *Competitive European cities: where do the Core Cities stand?* ODPM, London.
- Terra Stúdió Kft. (2001) *Közép-Magyarországi Régió Stratégiai Terv*. Budapest.
- Tosics, I. (2004) European urban development: Sustainability and the role of housing. – *Journal of Housing and the Built Environment*. 19. 67–90. o.
- Tosics, I. (2005a) City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces. – Hamilton, F.E.I.–Dimitrowska-Andrews, K.–Pichler-Milanovic, N. (eds.) *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe. Towards Globalization*. United Nations University Press, Tokyo. 44–78. o.

- Tosics, I. (2005b) Metropolitan co-operation as a precondition for international competitiveness. Special difficulties in preparing post-socialist cities for international competition: The case of Budapest. – Giffinger, R (ed.) *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*. Road, Bratislava. 78–88. o.
- Townsend, A. (2005) *Multi-level governance in England*. Background Paper for the Office of the Deputy Prime Minister, International Centre for Regional Regeneration and Development Studies, Durham University, Durham.
- van den Berg, L.–van der Meer, J.–Otgaar, A.H.J.–Speller, C.J.M. (2007) *Empowering metropolitan regions through new forms of co-operation. New perspectives on metropolitan governance*. EURICUR.

## **CITY-REGION GOVERNANCE: THE COOPERATION BETWEEN THE CITY AND THE METROPOLITAN AREA. EUROPEAN EXAMPLES AND THE RELEVANCE FOR HUNGARY**

IVÁN TOSICS

The territorial cooperation between the cities and their surrounding areas is of key importance for the competitiveness and sustainability of European development. The new, 21st century period of city-region cooperation will differ from the earlier versions, giving more emphasis to flexible, governance- and network-type structures, instead of fixed administrative organizations. City-regions have to address double-task: to solve the internal conflicts of the narrow, functional urban area and to exploit the opportunities of the broader, economic cooperation area. The first might need top-down regulatory mechanisms, while the latter might best function in bottom-up partnership. In the Budapest metropolitan area territorial cooperation is non-existent, neither in the narrow FUA nor in the broader economic zone. In the lack of cooperation, regulations and joint development plans based on mutual trust, the Budapest metropolitan area will not be able to solve the internal problems and will be unable to exploit its advantageous European development potentials.