

Horváth M. Tamás (szerk.)

KÜLÖN UTAK
Közfeladatok megoldásai

DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK
KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

A sorozat eddigi kötetei a kiadó gondozásában
Horváth M. Tamás (szerk.)

Kilengések. Közszolgáltatási változások (2013)

Jelenségek. Ávárosi kormányzasköréből (2013)

Külön utak. Közfeladatok megoldásai (2014)

www.dialogcampus.hu

KÜLÖN UTAK KÖZFELADATOK MEGOLDÁSAI

Szerkesztette:
Horváth M. Tamás



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet a
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK
a „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási projektje (2012–16)
keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:
Csűrös Gabriella

Általános lektor:
Józsa Zoltán

További szakértő lektor:
Péteri Gábor (10. fejezet)

Kutatásszervező:
Andrási Tünde
kozszolg.kut@law.unideb.hu

© Dialóg Campus Kiadó, 2014
© Horváth M. Tamás, 2014 és a kötet szerzői

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Előszó a kötethez	7
Első rész ÁGAZATI MODELLEK	9
1. A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai (Hegedüs József – Tönkö Andrea)	11
2. Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás (Pump Judit)	33
3. Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás (Péteri Gábor)	51
4. A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában (Hoffman István)	83
5. A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés (Linder Viktória)	113
Második rész UNIÓS POLITIKÁK	145
6. Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői (Bartha Ildikó)	147
7. A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában (Varju Márton)	161
8. Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában (Horváth M. Tamás)	185
9. A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció. Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek (Tosics Iván)	203
10. Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból (Nagy Zoltán)	229
Harmadik rész EMPIRIKUS MODELL	253
11. Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások (Szigeti Ernő)	255
12. Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei (Szilágyi Bernadett)	291
13. Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében (Fónai Mihály)	307
14. Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete (Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál)	331
Függelék	
Helyi önkormányzatok költségvetési adatai (1993–2010) (Vécsei Pál)	355

9.

A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek

Tosics Iván

Az utóbbi évtizedekben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy azok a térségek, amelyeket városias viszonyok jellemeznek, területükben egyre inkább elszakadnak a városok adminisztratív lehatárolás szerinti fogalmától. Európai statisztikák alapján a morfológiailag összefüggő városias területek lakosság száma 1,7-szerese a központi városok lakosság számának. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a városi képviselő-testület „fennhatósága” alatt élőkhez képest még majdnem ugyanennyien (70%-kal többen) élnek az összefüggő városias területen. Ők, továbbá a város vonzáskörzetében élők (további plusz 60%) ténylegesen használják a városi szolgáltatásokat – anélkül, hogy ennek költségeit megfizetnék, és anélkül, hogy a város döntéshozó szerveinek feladat- és hatásköre rájuk kiterjedne.

Nyilvánvaló, hogy a valós és az adminisztratív lehatárolású területek ilyen mérvű eltérése jelentős problémákat okoz a városi területek fejlesztése és működtetése szempontjából egyaránt. A valós városi térséget fejleszteni, rendezni, a lakóhely-munkahely kapcsolat szempontjából döntően fontos közlekedést biztosítani, a városi szennyvizet és szemetet elhelyezni nem lehet kizárólag a város adminisztratív határán belül. A közszolgáltatásokat ténylegesen használók és az azok működtetéséhez szükséges szubvenciókhoz helyi adófizetéssel hozzájárulók közti különbséget nehéz pénzügyileg kezelni. A város és a térsége számára tehát nagyon fontos, hogy az adminisztratív város a szűkebb és a tágabb környékével jól együtt tudjon működni. Ez a gazdasági fejlődés szempontjából is számottevő előnyökkel jár, mert az együttműködő városi térség sokszínűbb kínálatot nyújtó, nagyobb egységként tud megjelenni a befektetési helyszínek globalizált versenyében is.

A város és környéke együttműködésének kérdése Magyarországon soha nem kapott kiemelt figyelmet. Nem kedvez ennek a témakörnek az önkormányzati rendszer decentralizáltsága és a közszféra különböző szereplői közötti kooperációs kapcsolatok közismert gyengesége sem. Európa számos más országában ezzel szemben évtizedek óta komoly viták folynak e témakörben, számos elméleti és gyakorlati elképzelés látott napvilágot, és sok példa van sikeres vagy legalábbis tanulságos városkörnyéki együttműködési modellekre és kísérletekre.

A tanulmány célja, hogy néhány európai nagyváros példájából kiindulva bemutassa a funkcionális városi térség működésének és szerveződésének problémáit és lehetőségeit, elsősorban a kormányzás és a tervezés térbeli-területi szintjeire és eszközrendszerére koncentrálva. Áttekintésre kerülnek a nagyváros-térségi kormányzási modellek és az ezekhez kapcsolódó stratégiai tervezési, illetve fizikai tervezési eljárások. Bemutatásra kerül, hogy

szervezeti, eljárási oldalról milyen eltérő megoldások vannak a várostérségi területekre. Felvetésre kerül, hogy direkt és indirekt eszközökön keresztül hogyan kerül kialakításra a kormányzás és a tervezés forrásoldala (uniós, nemzeti, regionális, térségi, települési, illetve más, pl. magán forrásokból) – ezek részletes elemzése azonban túlmutat a tanulmány lehetőségein.

A tanulmány egyrészt saját, zömében angolul íródott és külföldön publikált írásokon, másrészt a témakör aktuális (megint csak nagyrészt külföldi) irodalmán alapul.

1. Az európai városi térségek: kihívások és térbeli koordinációs problémák

1.1 Az európai városfejlődés jövője – növekvő kihívások

Az új évezred elején Európa komoly kihívások előtt áll, részben a globalizációnak, részben pedig természeti és demográfiai változásoknak köszönhetően. Problémák széles skálája jelentkezik, mint például a gazdasági versenyképesség csökkenése, a fizikai regeneráció és a társadalmi kohézió iránti növekvő igények, a természeti környezet fenntarthatóságának kérdése, a kulturális fejlődés sokszínűségének megőrzése. Ezek a kihívások természetesen kapcsolódnak egymáshoz, így bármelyik kihívásra adott „egydimenziós” válasz újabb vagy erősödő ellentmondásokat generálhat a többi területen. Tovább bonyolítja a helyzetet a népesség növekedésének lassulása (és a 10–15 év múlva fenyegető népességsökkenés, amely Európa egyes részein már ma is valóság), ami az egyetemes növekedési paradigma végét jelenti Európában. Végezetül nem lehet figyelmen kívül hagyni a demokratikus megújulás iránti igényt, azt, hogy a lakosság egyre kevésbé fogadja el, hogy ne szólhasson közvetlenül bele a jövőt érintő legfontosabb döntések meghozatalába.

Az Európa 2020 dokumentum jelzi, hogy az Unió felismerte a kényszerítő kihívásokat, és szeretné ezeket megfelelő módon kezelni. Az EU a realitásokból kiindulva nagy szerepet szán a városi térségeknek, amelyek kulcsfontosságú szereplői a kihívások innovatív módon történő kezelésének. A városi térségek koncentrálják az európai lakosság nagyobb részét, itt jelentkeznek a problémák legelőször és a legnagyobb intenzitással is. Ugyanakkor a városi térségek a legalkalmasabbak a változtatások, az innováció bevezetésére, itt lehet a legkönnyebben újszerű megoldásokat kitalálni és a lakossággal együttműködve bevezetni.

A fentiekben szándékoltan városi térségekről esik szó, nem pedig egyszerűen csak városokról. Jelen tanulmány kiemelt célja ugyanis annak bemutatása, hogy a városok mai adminisztratív meghatározottsága és működtetési módja sok esetben akadály a innovációknak. A tanulmány által ismertetésre kerülő esetek konkrét példákon keresztül fogják illusztrálni, milyen változtatások szükségesek ahhoz, hogy a városi térségek valóban be tudják tölteni szerepüket az elkerülhetetlen európai modernizációban, a versenyképesség, fenntarthatóság és kohézió egyidejű elősegítésében.

A tanulmány központi tézise szerint a növekvő kihívásokra – a gazdasági és pénzügyi krízis körülményei között, azaz csökkenő közösségi pénzfelhasználás mellett – csak a város és környéke jobb együttműködésével, azaz jobb városi és város-térségi kormányzással lehet innovatív válaszokat adni.

1.2 A nagyvárosi térségek alapfeladatai

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

- a) A „belső kihívás” sok városban a szuburbanizáció, illetve a tagolatlan városi terjeszkedés formájában jelentkezik, megnövelve a társadalmi és környezeti ellentmondásokat a nagyvárost körülvevő szűkebb térségben. A városokon belüli területi struktúra megújításához szintén együttműködésre van szükség a környező területekkel.
- b) A globalizációnak, a nemzetközi kereskedelem növekvő szerepének és a nagy multinacionális gazdasági szereplők jelenlétének a „külső kihívására” a városoknak növekvő versenyképességgel kell válaszolni. Csak a tágabb környező térségekkel való együttműködés biztosítja a gazdasági erőt és a méretgazdaságosságot a városok számára, amelyek a nemzetközi piacon szükséges versenyképesség feltételei.

A nagyvárosi térségek szintjén kezelendő feladatok között egyfelől vannak olyan szabályozási feladatok, amelyek inkább a „zéró összegű játék” logikáját követik, azaz ha egyes szereplők nyernek, akkor mások veszítenek (ilyen például a hulladékkezelés, a szemét-lerakók elhelyezése). Másfelől vannak pozitív, „mindenki nyer” típusú (win-win) ügyek, mint pl. a versenyképesség és tömegközlekedés javítása, melyek esetében könnyebben elérhető a partnerek közötti együttműködés, mivel siker esetén minden szereplő jól jár. A szabályozási kérdések nagyrészt társadalmi és környezetvédelmi, míg a pozitív ügyek főleg gazdasági jellegűek. Általában elmondható, hogy a szabályozási jellegű feladatok kapcsán nehezebb együttműködést kialakítani, mint a pozitív gazdasági témák tekintetében.

1.2.1 Város-térségek és szabályozási kérdések

A nagyvárosi térségek egyre érzékelhetőbben szembesülnek a fenntartható fejlődés kihívásával. Az Európai Bizottság „A városi környezetre vonatkozó tematikus stratégia” (EC, 2006) című dokumentuma szerint:

„A legtöbb város olyan közös környezetvédelmi alapproblémákkal küzd, mint a városi levegő rossz minősége, a növekvő járműforgalom és közlekedési 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. E problémák oka többek között az életmód megváltozása (saját gépkocsitól való növekvő függés, az egyszemélyes háztartások számának emelkedése, illetve az egy főre jutó energiafelhasználás növekedése), valamint demográfiai változások, melyeket a megoldások kidolgozásakor figyelembe kell venni. (...) A legsikeresebb helyhatóságok a városi környezeti kérdések menedzselésében integrált szemléletet alkalmaznak, ami olyan hosszú távú és stratégiai cselekvési tervek elfogadását jelenti, melyekben a különböző politikák és kötelezettségek közötti kapcsolatot részletesen elemezték, beleértve a más adminisztratív szinten lévőket is. (...) 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.”

A nagyvárosi térségekben tehát közös kötelezettségvállalásokra is szükség van, és nemcsak a városra, hanem a magasabb közigazgatási (azaz területileg nagyobb) szintekre vonatkozóan is. Ezeknek magukba kell foglalniuk a város-térség szintjét is, amely sok esetben a legmegfelelőbb az olyan problémákra adandó válaszok kidolgozására, mint például a szennyvízkezelés, a légszennyezés, a közlekedéssel kapcsolatos széndioxid-kibocsátás stb.

A nagy kiterjedésű funkcionális városi térségek fenntartható fejlődése csak átfogó közpolitikák alapján képzelhető el, a városfejlesztés különböző aspektusaival összefüggésben. A területi koordináció történhet közvetlenül, az ágazati (pl. közlekedési, hulladék- és vízgazdálkodási) politikákon keresztül, vagy pedig közvetve, a pénzügyi kiegyenlítésen és adózáson keresztül (Tosics, 2004: 71). A legbonyolultabb és leginkább átpolitizált kérdésekben – mint pl. a közös közlekedéspolitiká, hulladékkezelés vagy adókiegyenlítés – területi szinten sokkal nehezebb megállapodást elérni, mint például a gazdasági versenyképesség javítására vonatkozóan. A zéró összegű játék típusú kérdésekben a megállapodások létrejöttéhez „fentről-lefelé” történő hatalomgyakorlás szükséges, vagy nagyon bölcs, előrettekintő magatartás az önkormányzatok részéről, melyek közül néhánynak rövidtávú terheket kell magára vennie a közös hosszútávú előnyök érdekében.

Azokban az országokban, ahol a decentralizáció és a hatalomátruházás széleskörű 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, az önkormányzatok város-térség szintű kooperációja szempontjából szinte reménytelen helyzetek alakulhatnak ki – ahogy ezt az Európai Unió néhány új, kelet-közép-európai tagállamában láthatjuk (Tosics, 2005a).

1.2.2 Város-térségek és versenyképesség

Régóta folyik a vita a területi versenyképességről, a közgazdászok egy része ugyanis kétségbe vonja, hogy használható-e a gazdasági versenyképesség fogalma területi egységek esetében. Ma már 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 találhatók 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 találhatók. 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 is szükség van, amely innovatív, dinamikus jövőképpel rendelkező, és más város-térségekkel is partneri kapcsolatokat épít ki. A vezetésnek fontos szerepe lehet abban is, hogy a különböző, a versenyképesség javulása szempontjából kulcsfontosságú szereplők (a közszférán kívül pl. az egyetemek és a magánszektor) között is 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. A városok kezdik megerősíteni klaszter-kapcsolataikat, mobilizálni innovatív kapacitásaikat és emberi erőforrásaikat; továbbá gazdasági eredményeik javítása céljából növelik látnivalóik vonzerejét és emelik az életminőséget. Mindezek mellett ugyanakkor növekvő figyelmet kell fordítani a társadalmi kirekesztés és a munkanélküliség kérdéseinek kezelésére is (Jones et al., 2006).

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

1.3 Az európai városi térségek térbeli széttagoltsága

A városi térségek sokasodó és jellegükben különböző kihívásainak kezeléséhez tehát mindekenél jobb kormányzás kell. Ez egyrészt területi kérdés, másrészt a különböző szereplők együttműködésének problémája (a két szempont természetesen nem független egymástól).

A kormányzás területi jellegű kihívása az, hogy a meglévő, történeti alapokon nyugvó városi adminisztráció mai térbeli kiterjedése nem megfelelő, ezek közel sem fedik le a tényleges városi területeket. A gazdasági fejlődés a városi területek gyors térbeli kiterjedéséhez vezetett az elmúlt évtizedekben. Az európai helyi önkormányzatok ezzel szemben a legtöbb helyen a 20. század közepén stabilizálódtak, azóta nem változtak lényegesen. Sok helyen a területi közigazgatási egységek határai még ennél is régebbiek, a 19. században alakultak ki. Ennek következtében a közigazgatási város fokozatosan elmarad területi kiterjedtségében a gazdasági várostól. Az elavult területi (és intézményi) struktúrák miatt a közszféra hatékonysága, érdekképviseleti ereje fokozatosan lemarad a sokkal dinamikusabb magánszféra mögött.

A város-térségi kormányzás területi jellegű problémáinak megértéséhez meg kell ismerkednünk a morfológiai és funkcionális városi területek fogalmával, és ezek viszonyával az adminisztratív városi területekhez képest. Peter Ramsden (2011:134) írása alapján ezeket a fogalmakat a következő módon definiálhatjuk.

- a) Az adminisztratív városi terület az, amelyre a városi önkormányzat jogi és/vagy közigazgatási státusza kiterjed.
- b) A morfológiai városi terület a folyamatosan beépített terület kiterjedését jelenti (ahogy azt pl. légi fotókon látni lehet). Ez a terület jeleníti meg legjobban a várost, mint egybefüggő fizikai vagy építészeti objektumot.
- c) A funkcionális városi terület a városi magterület (morfológiai értelemben) és a környező területek közötti kölcsönhatások alapján kerül meghatározásra. Leggyakrabban a napi ingázás mértéke a központi paraméter a térbeli lehatárolás szempontjából, utalva a közös munkaerőpiac fontosságára.

A következő táblázat 27 európai város kapcsán mutatja be az adminisztratív, morfológiai és funkcionális városi területek egymáshoz való viszonyát, a népességszám paraméterére

alapozva. (A „MUA/város” oszlopban szereplő arányszám azt mutatja, hogy a morfológiai terület lakosság száma hányszorosa az adminisztratív város lakosság számának, míg a „FUA/város” oszlopban szereplő arányszám a funkcionális városi területre mutatja ugyanezt.)

1. táblázat

**Néhány európai város adminisztratív,
morfológiai és funkcionális városi területe**

Városok	Adminisztratív város	MUA	MUA/város	FUA	FUA/város
	millió fő		arány	millió fő	arány
London	7,43	8,27	1,1	13,71	1,8
Berlin	3,44	3,78	1,1	4,02	1,2
Madrid	3,26	4,96	1,5	5,26	1,6
Róma	2,55	2,53	1,0	3,19	1,3
Párizs	2,18	9,59	4,4	11,18	5,1
Bukarest	1,93	2,06	1,1	2,06	1,1
Budapest	1,70	2,12	1,2	2,52	1,5
Varsó	1,69	2,00	1,2	2,79	1,7
Bécs	1,60	1,67	1,0	2,58	1,6
Barcelona	1,58	3,66	2,3	4,25	2,7
Milánó	1,30	3,70	2,8	4,09	3,1
Prága	1,17	1,18	1,0	1,67	1,4
Birmingham	0,99	2,36	2,4	3,68	3,7
Amsterdam	0,78	1,05	1,3	1,47	1,9
Stockholm	0,76	1,48	1,9	2,17	2,9
Frankfurt	0,65	1,46	2,2	2,76	4,2
Rotterdam	0,60	1,03	1,7	1,43	2,4
Oslo	0,60	0,71	1,2	1,04	1,7
Helsinki	0,56	1,07	1,9	1,29	2,3
Lisszabon	0,53	2,32	4,4	2,59	4,9
Koppenhága	0,50	1,36	2,7	1,88	3,8
Dublin	0,47	1,07	2,3	1,48	3,1
Manchester	0,44	2,21	5,0	2,56	5,8
Liverpool	0,44	1,17	2,7	2,24	5,1
Pozsony	0,43	0,44	1,0	0,71	1,7
Katowice	0,32	2,28	7,1	3,03	9,5
Lille	0,23	0,95	4,1	2,59	11,3
ÖSSZ/ÁTLAG	38,13	66,48	1,7	88,24	2,3

Forrás: ESPON, 2007; City population: <http://www.citypopulation.de> (2013.02.01)

Az adatok szerint az európai városok kormányzati szempontból jelentős széttagoltságot (fragmentation) mutatnak, mivel sok város esetében az adminisztratív város sokkal kisebb a morfológiai értelemben vett városnál. A táblázatban felsorolt városok esetében a morfológiai városi területeken 66,5 millió ember él, viszont közülük 28,35 millióan az adminisztratív város területén kívül. Ebből arra lehet következtetni, hogy az európai nagyvárosi lakosság közel fele él olyan városi területeken, amelyek nehezen vezérelhetők a központi városból (Tosics, 2011a: 9). A funkcionális városi területek esetében még nagyobb ez a mutató, ebben az esetben azonban sokkal „természetesebb” a kétféle terület lakosságának eltérése.

De milyen negatív következményekkel is járhat az, ha az emberek olyan összefüggő városi területen élnek, amely nem egy, hanem több különböző önkormányzathoz tartozik? Ramsden (2011:135) a következőkben foglalja össze a lehetséges következményeket:

- a) A helyi kormányzati rendszer széttagoltsága negatívan befolyásolja a városi terület kormányzásának, irányításának módját, ami pedig hatással van a városiakok életminőségére és a városi terület gazdaságának hatékonyságára.
- b) Mivel a gazdasági döntéshozatal az optimális szint alatt történik, a széttagolt városi térségek hatékonysága/gazdagsága elmaradhat az optimumtól. Ez korlátozhatja a gazdasági növekedést (példa erre a közlekedés, hiszen a torlódások jelentős költségnövekedéshez vezetnek).
- c) A széttagolt városi térségekben nagyobb a valószínűsége a nagymértékű társadalmi polarizációnak és a társadalmi kohéziós problémák előfordulásának, mivel a közösségi források egyenlőtlenül oszlanak el és a szegény önkormányzatok általában rákényszerülnek a saját (szegényebb) lakóikat sújtó helyi adók emelésére.
- d) A széttagolt városi térségekben nagyobb a valószínűsége a szuburbán települések lakóinak „potyautas” viselkedésére: úgy részesülnek a városi munkalehetőségekből, kulturális és egyéb szolgáltatásaiból, hogy adóikkal nem járulnak hozzá ezek költségeinek fedezéséhez.
- e) A környezeti problémákat, mint a levegő- és vízszennyezést, valamint a városok térbeli terjeszkedését a széttagolt városi térségekben nem lehet olyan hatékonyan kezelni, mert a terület-használati döntések a települések közötti versenyhelyzetben születnek és a közlekedési rendszerek sem közös szempontok alapján kerülnek kialakításra, fejlesztésre.

Az adminisztratív széttagoltság tehát súlyos problémákhoz vezethet. Ráadásul ezek a problémák nem csak az európai nagyvárosi területeken élők felét veszélyeztetik. A valószínűségben a széttagoltság (ami a tárgyalt problémákhoz vezet) a tágabb értelemben vett funkcionális városi területeken is jelentkezik, ahol az intenzív ingázás hozza létre a kapcsolatokat az egyébként független települések között. Más szavakkal az ellentmondások nemcsak a morfológiai, hanem a funkcionális városi területeken is jelentkeznek (Tosics, 2011a: 11).

2. A városi térségek fejlesztésének integrált megközelítései

A városi térségek fejlesztése, az előzőekben vázolt kihívások kezelése új, innovatív megoldásokat igényel. Ez különösen igaz a mai gazdasági-pénzügyi nehézségek között. Most

valóban szükség van arra, hogy „többet érjünk el kevesebb pénzből”, ami csak integrált megközelítéssel lehetséges.

Az integrációnak különböző jelentéstartama van, attól függően, hogy milyen tényezők összefogását, együttes kezelését jelenti.

- a) Egyrészt beszélhetünk a közösségi szektoron belüli integrációról, amelynek három típusát különböztetjük meg:
 - a szakpolitikai területek (policy areas) közötti horizontális integráció, melynek célja a területenkénti elszigetelt gondolkodás („silo thinking”) elkerülése,
 - a szomszédos önkormányzatok közötti területi integráció a funkcionális városi terület jobb kormányzása érdekében,
 - a különböző kormányzati szintek közötti vertikális integráció, a többszintű kormányzás (multi-level governance).
- b) Másrészt beszélhetünk a közösségi szektor és az egyéb szereplők (lakosság, NGO-k, piaci szereplők) közötti integrációról, amely felveti a tervezésben való részvétel és a döntéshozatal megosztásának kérdéskörét.

A tanulmány a felsoroltak közül csak a területi integrációval, ezen belül pedig a funkcionális városi területek problematikájával foglalkozik.

Annak érdekében, hogy az adminisztratív struktúrák hatékonyabban megfeleljenek a városi térségek előtt álló kihívásoknak, a nemzeti kormányok régóta igyekeznek reformokat végrehajtani az adminisztratív közigazgatási rendszerekben. Az 1960-as és ’70-es években a központi kormányzatok város-térségi közigazgatási rendszerek létrehozásával – az önkormányzatok összevonásával vagy új kormányzati szint kialakításával – próbálkoztak (OECD, 2000: 6). Az 1980-as és ’90-es években azonban abbamaradtak ezek az erőfeszítések, sőt, számos esetben visszaállították a korábbi struktúrákat. Így került sor például a város-térségi tanácsok (metropolitan councils) megszüntetésére az Egyesült Királyságban.¹ A város-térségi szint elleni „támadások” részben felülről (politikai megfontolások), részben pedig alulról (a lakosság bizalmatlansága) érkeztek. Utóbbi azt jelenti, hogy az új kezdeményezések általában népszerűtlenek voltak a lakosság körében – ennek tudható be például az, hogy Hollandiában a helyi népszavazások során elbukott a „város-tartományok” (city-provinces) létrehozásának ötlete (Kreukels, 2000: 474).

Az 1990-es évek végétől a város-térségi kormányzás gondolata újjáéledt. A kezdeményezés nemzetközi támogatóinak egyike, az OECD pozitív példaként említi Bologna, Toronto, Mexikóváros és London eseteit, mint a stratégiai tervezés és a kooperációs struktúrák kialakításának területi alapú kísérleteit (OECD, 2000:6). Az új kezdeményezések abban különböznek a korábbiaktól, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek a kormányzásra (governance), a hálózatos struktúrákra és a rugalmasságra.

A város-térségi 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 egyik fő támogatója. Regionális politikáját néhány évtizeddel ezelőtt

¹ Ebből a szempontból kivételt képeznek a francia „communautés urbaines”-ek, melyek nem kerültek felszámolásra.

nemzetiről regionális szintűre alakította át, és mivel az akkori tagállamok területfejlesztési politikájának alapjai is általában a régiók voltak, a két folyamat kölcsönösen erősítette egymást. Így hozták létre a NUTS 2 régiók rendszerét, mint a pénzügyi elosztás alapvető (bár nem kizárólagos) 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 városok körüli funkcionális városi térségeket, tehát a NUTS 2 régiók kialakítása általában nem oldja meg a város-környék szintű kormányzás hiányának problémáját. Az újonnan kialakított és politikailag erős NUTS 2 régiók adott esetben éppen hogy ellenérdekelték lehetnek a funkcionális város-régiók kialakulásában, ezért gátolhatják a folyamatot, mivel a szűkös erőforrások megszerzéséért folytatott küzdelemben potenciális versenytársat láthatnak bennük.

A városi/nagyvárosi térségeken belüli együttműködéssel kapcsolatosan az egyik fontos kérdés az, hogy az együttműködés formális intézményeken alapuljon vagy maradjon informális/önkéntes. Egy másik fontos kérdés, hogy az együttműködés milyen funkciókra terjedjen ki. E szempontok alapján, a Cities of Tomorrow program keretében készült háttéranyag (Tosics, 2011a) bázisán a következőkben három alapvető kormányzási modell különböztethető meg a nagyvárosi területek vonatkozásában. Ezek a megközelítések nem egymást kizáróak, akár egyszerre is alkalmazhatóak ugyanarra a nagyvárosi területre (EUROCITIES, 2011).

2.1 Formális, törvény szerint kialakítandó város-térségi kormányzási modell

Az európai nagyvárosi régiók és térségeik hálózata (METREX)² a strukturált, előre meghatározott fix földrajzi határokkal rendelkező, törvény szerint kialakítandó (statutory) város-térségi kormányzás modellje mellett érvel. A METREX által készített részletes elemzés (METREX, 2006) azt mutatja, hogy a nagyvárosi térségek hatékony és integrált gazdasági, szociális, környezetvédelmi és területi tervezéséhez több feltétel szükséges:

- megfelelő kompetenciák: a város-térségi 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 három különböző, jelenleg Európa-szerte használt város-térségi (metropolisz) modellt azonosított (NLGN, 2006):

- a) *Átfogó (comprehensive) modell*: Választott város-térségi kormányzat működik átfogó hatáskörrel a stratégiai tervezés és végrehajtás terén. Ehhez általában a meglévő helyi adminisztratív szerkezet újjászervezésére is szükség van (pl. Hannover tartományi főváros).
- b) *Szűkített (core power) modell*: Választott vagy delegált tagokból álló hatóság jellemzi, mely a stratégiai tervezés területén belül csak meghatározott kérdésekben rendelkezik hatáskörrel (pl. Stuttgart Regionális Egyesülés).

² A METREX szervezet teljes neve: Network of European Metropolitan Regions and Areas. A szervezetről részletesebben lásd: www.eurometrex.org.

- c) *Ügynökségi/önkéntes (agency/voluntary) modell*: Delegált tagokból álló város-térségi (a városra és környékére egyaránt kiterjedő) ügynökségek vagy közös testületek kerülnek kialakításra stratégiai tervezési feladatkörrel, a végrehajtást illetően tanácsadói funkcióval (pl. Öresund Bizottság).

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

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

2005-re a METREX 32 európai várossal együttműködve kifejlesztett egy eszközt, amely lehetővé teszi annak tesztelését, mennyire erős a város-térségi kormányzat egy adott térségben. A METREX Practice Benchmark 29 indikátort tartalmaz, melyek az alábbi csoportosításban különböző kérdésekre fókuszálnak:

- kompetencia (8 mutató): milyen hatáskörrel rendelkezik a régió egy nagyvárosi stratégia jóváhagyását, megvalósítását és felügyeletét illetően;
- felkészültség (13 mutató): milyen mértékben rendelkezik a régió a megalapozott területi tervezéshez és fejlesztési döntéshozatalhoz szükséges tudással, szakértelemmel;
- eljárások (8 mutató): milyen mértékben épültek ki a régióban egy nagyvárosi stratégia nyomon követésének, felülvizsgálatának és megújításának eszközei.

A METREX hálózat a 2000-es évek közepén egy politikai nyilatkozatot is kiadott egy európai nagyvárosi térségekre vonatkozó cselekvési terv megalkotásának szükségességéről. Ez azon a meggyőződésen alapul, hogy a városok versenyképessége és kohéziója a leghatékonyabban úgy javítható, hogy a nagyobb városok esetében a funkcionális városi térség (város-térség) szintjén kialakítják a stratégiai döntéshozatal hatékony eszközeit.

2.2 Informális, alulról-felfelé építkező kreatív kormányzási modell

A Balducci–Kunzmann–Sartorio (2004) nyomán kialakított rugalmas megközelítés jelentős mértékben különbözik a METREX-étől, mivel a kiindulópontja az, hogy a városi térség felülről jövő, egységes definíciójára tett kísérletek általában csődöt mondanak, míg a rugalmasabb határokkal és elrendezéssel operálók (a hosszútávú kötelezettségvállalásra vonatkozó garanciák megléte mellett) jobban működhetnek. Az egységes definíció csődjére példaként Olaszország 1990-ben és Németország 1997-ben kialakított városkörnyéki politikája hozható fel, melyek véleményük szerint a gyakorlatban alig működnek. Megjegyzik továbbá, hogy a (felülről-lefelé vagy alulról-felfelé) megközelítéstől függetlenül van néhány olyan kérdés, amelyek ellentétes tényezők mérlegelésével válaszolhatók csak meg. A rugalmas határok például hatékonyabbak lehetnek, azonban a hosszútávú stabilitás ebben az esetben hiányzik;

a demokratikusan legitimált testületek esetében megvan a fenntarthatóság, azonban annak a veszélye is, hogy elvész az emberekkel való kapcsolat.

Az átláthatóságot és a partnerek bevonásának szükségességét alátámasztandó Kunzmann (2004) német példák alapján megfigyelte, hogy a város-térségek kreatív kormányzásának egyik legfontosabb sajátossága a regionális információs rendszerek felépítése, illetve az összes fontos szereplő bevonása a közös gondolkodás folyamatába. Amennyiben ez sikerül, a város-térség 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 alapvető problémának a bürokratikus, esetenként túladminisztráló, az innovatív gondolkodás előfajtasával fenyegető tendenciák erősségét látják (Kunzmann, 2004; Healy, 2004). A sikeres kormányzási mechanizmusok ugyanakkor elősegítik a kreatív ötletek „felfelé vándorlását” a hierarchián belül ahelyett, hogy csak a felülről lefelé áramlást tennék lehetővé. A szerzők javasolják továbbá a kockázatkerülő felfogás megváltoztatását, legyen elfogadott, hogy „a kísérletek ugyanúgy vallhatnak kudarcot, mint ahogy sikerre is vezethetnek” (Healy, 2004: 90), valamint a reflexívebb megközelítést azokban a helyzetekben, amikor lehetőség nyílik új elképzelések és struktúrák értékelésére és alkalmazására.

A javasolt, városok által alkalmazható mechanizmusok közül néhány:

- a) Rugalmas, funkcionális határok megengedése. A városi térség szívében lévő város-mag proaktív és dinamikus módon hozza össze az érintett résztvevőket a tárgyalóasztalhoz. Policentrikus városi térség esetében ez a kapcsolódó városok közti tárgyalásokat is magában foglalhatja.
- b) A már meglévő intézmények lokálpatriotizmusán való felülkerekedése.
- c) Az innovatív város-térségi szereplők hálózatának fejlesztése, valamint a kormányzási mechanizmusok fejlesztésébe a legkülönbözőbb résztvevők bevonása.
- d) A társadalmi és környezetvédelmi felelősségvállalás erősítése érdekében a harmadik szektor fokozottabb bevonása (mivel az állami szektor gyengül, a magánszektor pedig földrajzilag egyre kevésbé helyhez kötött).
- e) Katalizátor-projektek tervezése a térségen belüli együttműködés erősítése érdekében: a közös projekt növeli az együttműködés lehetőségét egy-egy körülhatárolt témában, ami segíti a kapcsolatépítést és a város-térség nagyobb léptékű politikája felé vezethet.
- f) A kialakításra kerülő, rugalmas berendezkedés lendületének megtartása oly módon, hogy a szereplők számára lehetőséget biztosítanak a találkozásra, akkor is, ha ezeken az összejöveteleken nem születik döntés konkrét cselekvésről és nem írnak alá semmilyen megállapodást.
- g) A folyamat átláthatóságának, valamint annak biztosítása, hogy a kormányzási gyakorlatra vonatkozó innovatív ötletek irányában valóban nyitott a hozzáállás.

A kreatív kormányzás szemlélete tehát támogatja a rugalmasságot, lehetőséget kínálva a városok számára, hogy nyitottabbak, befogadóbbak és innovatívabbak legyenek az új működési mechanizmusok kialakításában. Ez a megközelítés felhívja a figyelmet a sztenderdizált, mindenki számára egyfoma (one size fits all) javaslatok veszélyeire is, hangsúlyozva a helyi társadalmi, kulturális, történelmi és gazdasági kontextus szerepét.

2.3 Stratégiai tervezésen vagy nagyprojekteken alapuló együttműködés

A harmadik megközelítés szerint nem az intézményi formákra kell koncentrálni, hanem az együttműködés tartalmi elemeire. Ebben a modellben általában a stratégiai tervezés kerül kiemelésre, mint a város-térségen belüli együttműködés legfontosabb mechanizmusa. A modell egy másik változatában a város-térségi együttműködés alapja a stratégiai nagyprojekt.

E modellek kiindulási pontja az a feltevés, hogy a jelenlegi kihívások a társadalomban és a városokban strukturálisak, amelyeket nem lehet kezelni a hagyományos eszközökkel, különösen nem a meglévő intézményi keretek között vagy e keretek módosításával.

Albrechts (2010) szerint a stratégiai területi tervezés a legjobb módja a kevésbé hatékony kormányzási modellekkel való szakításnak. A stratégiai tervezés ugyanis a közösségi szektor által vezérelt, átalakító és integráló társadalmi-térbeli folyamat, amelyben a célok, a beavatkozások koherens rendszere és a végrehajtás meghatározzák, hogy milyenné válhat a tér.

Nagy kihívást jelent ezen megközelítés számára, hogy a stratégiai tervezés politikai támogatást igényel, amely választott képviselőktől függ, akik általában szűkebb területi érdekeket képviselnek. A nehézségek ellenére azonban a stratégiai tervezés önálló megközelítésnek tekinthető abban az értelemben, hogy a tervezési folyamaton van a hangsúly – a térbeli struktúrától függetlenül.

Ennek az együttműködési típusnak egy alváltozata a stratégiai nagyprojekt vezérlete alatti kooperáció. Lyonban és környékén például egy transzregionális vasúti projekt megvalósítása érdekében egy ideiglenes kooperációs mechanizmust hoztak létre a meglévő intézményi kereteken kívül, amely biztosítja minden résztvevő helyi hatóság autonómiáját gondosan elkerülve, hogy bármelyikük nagyobb hatalomhoz jusson a többinél (Idt–Arab–Lefeuvre, 2012: 230).

A tervezés integrálásának területi vonatkozásaira vonatkozó fejezet végén érdemes a modellek érvényességével kapcsolatban két megjegyzést tenni. Az első a modellek dinamizmusával kapcsolatos. A globalizáció és a gazdasági átalakulás változásokat eredményez a városi funkciók terén is. Az általános tendencia a korábbi, statikus, rögzített modellek felől a rugalmasabb megoldások irányába történő elmozdulás. A régióknak, tartományoknak és az önkormányzatoknak már nem feladata, hogy egy adott népesség (és szavazók) számára, egy előre meghatározott térben – monopolisztikus módon – szolgáltatásokat nyújtsanak. Újabban a felelősségi viszonyok egyre jobban átfedik egymást, a szolgáltatások nyújtása és ezek igénybevétele egyre kevésbé tartja tiszteletben a területi határokat (Zanon, 2013: 22).

A másik megjegyzés a területi szempont, a térbeli közelség jelentőségének potenciális csökkenésére vonatkozik. Andrew Copus egy közelmúltbeli előadásában³ a gazdasági térszervezésre vonatkozóan két versengő felfogást mutatott be. Állítása szerint ugyan a területi gazdaság-földrajz tanításai még mindig érvényesek, egy új jelenség, az ún. szervezett közelség (organised proximity) egyre fontosabbá válik. A társadalmi közelség ugyanis egyre inkább függetlenedik a földrajzi távolságtól, új típusú áramlások alakulnak ki. E nézet szerint ma átmeneti időszakban vagyunk, egyes társadalmi-gazdasági folyamatok továbbra is

³ Rural-Urban Seminar, Metz, 2012. november.

érzékenyek a térbeli közelség dimenziójára, míg mások egyre szabadabbá válnak a távolság béklyójától az új közlekedési és info-kommunikációs eszközök révén.

3. Példák városkörnyéki, metropolisz kormányzásra és stratégiai tervezési rendszerekre

3.1 Város-térségi és többszintű kormányzási struktúrák a METROGOV városokban

Az URBACT I program METROGOV projektjében (Homan–Howl–Tosics, 2007) nyolc európai város vett részt: Köln, Frankfurt, Birmingham, Glasgow, Milánó, Malmö, Lille, Budapest. Ez a városi kör megfelelő alapot szolgáltat egy európai szintű eszmecseréhez a város-térség témájáról, mivel minden alaptípust leképez az európai országok regionalizáció/decentralizáció szerinti tipológiájából. Így a föderatív (Németország, Belgium), a regionalizált (Olaszország), a decentralizált (Svédország) és a klasszikus unitárius (Franciaország, Magyarország, Egyesült Királyság) típusú országok egyaránt reprezentálva vannak. A városok mai helyzetére jellemző, hogy egyik sem rendelkezik stabil adminisztratív mechanizmusokkal a város-térség szintjén, azonban mindegyikre jellemzőek formális vagy informális törekvések az ez irányú együttműködés javítására.

3.1.1 A meglévő többszintű kormányzási struktúrák és a város-térség

A tanulmány melléklete áttekintést ad a meglévő többszintű kormányzási struktúrákról és a város-térségi szintről a METROGOV városokban. Az első oszlopban a város maga, az utolsóban pedig a város után következő közigazgatási szint (tartomány, régió stb.) szerepel. A középső két oszlop a város-térség alternatív definíciói szerinti információt tartalmazza: a második a funkcionális városi térséget veszi alapul, a harmadik oszlop pedig az ennél is tágabb meghatározás (a gazdasági együttműködés és/vagy befolyás területe) szerint tartalmaz adatokat. Sok esetben egynél több definíció alapján található információk, ami azt jelenti, hogy az adott térség/szint esetében több definíciós alternatíva létezik.

A melléklet azt sugallja, hogy minden város eltérő a város, a város-térség, illetve a következő közigazgatási szint relatív pozícióját tekintve. A következő táblázatból, amely a különböző szintek lakosságának arányát mutatja, kiderül azonban, hogy ez nem így van.

A METROGOV városok több mint fele (kivéve Lille, Malmö és Budapest) hasonló képet mutat, ha a város-térség a város lakosságának egymáshoz viszonyított arányát nézzük: a kisebb (funkcionális) városi térség lakossága 3–3.5-szerese a városénak, míg a nagyobb város-térség (a gazdasági befolyás térsége) 4–8-szorosa. A legtöbb esetben a tágabb definícióval meghatározott város-térség lakossága kisebb a következő (regionális) közigazgatási szintnél.

Lille és Malmö kivételes értéke a határokon átnyúló kapcsolatokban, illetve térségeik policentrikus jellegében rejlik, Budapesté pedig abban, hogy a város maga nagy területi kiterjedésű – az 1950-es Nagy Budapest törvénnyel a városhoz csatolták az akkori agglomeráció jelentős részét.

2. táblázat

**A város-térségek és közigazgatási régiók nagysága
a városokhoz képest a nyolc METROGOV város esetében**

Város	Város lakossága (ezer fő)	A város lakosságához viszonyított nagyság (arány)		
		Szűkebb város- térség	Tágabb város- 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: saját szerkesztés

Az összes METROGOV város esetében a város-térség a kormányzásnak egy újabb szintjét jelentené, amelyet a sokszor már amúgy is túlszűfolt igazgatási struktúrába kellene beilleszteni. Mindenhol legalább három meglévő szint van: a város, a régió és a nemzetállam. Ezek mindegyike különböző politikákkal és stratégiákkal rendelkezik, amelyeket összhangba kell hozni a város-térség szemléletével. Ráadásul a meglévő struktúrák átalakítása mindenhol törvényhozásbeli változtatásokat tenne szükségessé, ezért nehézkes és hosszadalmas folyamat lenne.

3.1.2 Város-térség szintű funkciók a többszintű kormányzási rendszerben

A város-térségi szint adottságainak szisztematikusabb áttekintése végett a METROGOV projekt munkája során három különböző funkció (stratégiai tervezés, tömegközlekedés és hulladék-elhelyezés) tekintetében hasonlították össze a városokat annak vizsgálatára, hogy ezek a funkciók milyen mértékben teljesülnek a város-térség területén.

A rövid elemzés azt a kezdeti feltevést volt hivatott vizsgálni, hogy a város-térség szintjén a stratégiai tervezésben a legkönnyebb egyetértésre jutni (ez a jövőképpel kapcsolatos, nem kötelező érvényű funkció minden fél megaláztatására szolgálhat); a tömegközlekedést tekintve nehezebb (ez mindenki számára előnyös, de kötelező érvényű megoldásokat igényel); és a hulladék-elhelyezés tekintetében a legnehezebb (ez szabályozási típusú, amely-

nyiben a nem kívánatos funkciót el kell helyezni valahová a NIMBY-effektus⁴ ellenére). Ez a feltevés összhangban áll a METREX azon nézetével, mely szerint a stratégiai tervezés a legfontosabb együttműködési eszköz funkcionális városterületi szinten.

A METROGOV városokban szerzett tapasztalatok nem erősítették meg teljes mértékben a feltevést: több város esetében a tömegközlekedési együttműködés város-térségi szinten fejlettebb, mint a közös stratégiai tervezés. Ez különösen igaz azokban az országokban, ahol a tömegközlekedési együttműködést regionális (vagy nemzeti) szinten kezdeményezik és szervezik meg, igen széles területi bázison. Ezekben a városi térségekben a stratégiai tervezési együttműködés – amely sokkal inkább alulról építkező kezdeményezés kellene, hogy legyen – kevésbé fejlett, mivel előfordulhat, hogy kevésbé sürgetőnek tűnik az önkormányzatok számára.

E megjegyzéstől eltekintve általánosságban világosnak tűnik, hogy a stratégiai tervezés és a tömegközlekedés alkotja mindenfajta megvalósítható város-térségi kapcsolat minimális tartalmát. A hulladék-elhelyezés (más infrastrukturális szolgáltatásokhoz, például a szennyvízelvezetéshez hasonlóan) kifejezetten technikai jellegű funkció, mely megoldható olyan önkormányzatok egyfunkciós partnersége keretében, amelyek nem feltétlenül fedik le a teljes város-térségi területet. Az ilyen infrastrukturális szolgáltatások esetében is fontosak a területi együttműködési megállapodások, mégha nem is tekinthetők a város-térségi együttműködés fő hajtóerejének.

Ideális forgatókönyv esetén a szabályozó funkciókat bizonyos mértékig város-térségi szinten vezérlik (de nem feltétlenül pontosan ezen a területi alapon szervezik), míg a pozitív, mindkét fél számára előnyös funkciókat minimum ezen a szinten, de inkább nagyobb területen teljesítik, lefedvén a város teljes gazdasági befolyási területét.

3.2 Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportjának elemzése

Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportja 2010–2011 folyamán kérdőíves módszerrel 21 európai városban feltárta az adott város-térséghez kapcsolódó összes együttműködési területet (EUROCITIES, 2011). Az elsődleges értékelés igazolta azt a feltételezést, hogy a térségi szintek közül meg kell különböztetni a szűkebb agglomerációs város-térséget (napi szintű együttműködés, főleg a közlekedéshez, szennyvíz- és hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó funkciókat tekintve) és a tágabb értelemben vett város-térségi területet (szélesebb gazdasági együttműködés, főleg az üzleti és kulturális kapcsolatok, a szabadidős tevékenységek és turizmus terén). A vizsgált városok között számottevő a különbség a tekintetben, hogy létezik-e valódi együttműködés formalizált módon vagy legalábbis informálisan az agglomerációs és a tágabb értelemben vett város-térségi terület vonatkozásában.

A vizsgálat egyik célja annak elemzése volt, hogy van-e kapcsolat a városok körüli különböző együttműködési területek és a korábban tárgyalt különböző együttműködési modellek között. Az eredmények azt mutatják, hogy az együttműködési modellek nem kapcsolódnak kizárólag bizonyos városokhoz. A valóságban minden városnak többféleképpen lehet lehatárolni a potenciális városkörnyéki területeit és ezek általában különböző kormányzati modellekbe sorolhatók.

⁴ A mozaikszó az alábbi angol kifejezésből ered: not in my back yard (nem az én kertemben).

Az alábbi táblázat rávilágít Birmingham esetére. Az 1 millió lakosú város körüli térség öt szintjét lehet meghatározni. Jelenleg egyik szintnek sincs stabil, fix határokkal rendelkező város-régiója (a megye és a régió ilyen típusúak voltak, de ezeket eltörölték 1986-ban, illetve 2010-ben). 2010-ben az új kormány Angliában a korábbi régiók helyett bevezette a LEP rendszert (Local Enterprise Partnerships), a gazdasági szereplők által irányított területi együttműködések, melyek város-térségi, metropolitán területeket, de ezek mellett nem metropolitán területeket is összekapcsolhatnak. Három év alatt Anglia közel teljes területe lefedésre került LEP-ekkel. A LEP egy alulról felfelé építkező rugalmasabb irányítási struktúra, míg az agglomeráció és a szélesebb értelemben vett város-régiós terület informális szint.

3. táblázat

Kormányzási megoldások Birmingham városa körül

Város körüli egységek	A különböző egységek funkciói	Adminisztratív háttér
1. „Nagy-Birmingham és Solihull LEP terület (1,9 millió): Birmingham + 7 település	Még nem teljesen eldöntött. Beletartozhat: stratégiai tervezés, gazdaság-fejlesztés, közlekedés, kultúra és kreatív gazdaság, turizmus, képzések, zöld gazdaság, lakásügy. Finanszírozása: vállalkozásorientált közösségi intézkedésekből.	A LEP rendszer kialakítása 2010-től. Az önkormányzatok önkéntes társulása, tanáccsal és munkacsoportokkal, melyek tagjai politikai és gazdasági vezetők
2. Birmingham agglomeráció (2,3 millió): fizikailag beépített terület + 10 km zöld gyűrű	Nincsenek	Nincs szervezet
3. „West Midland Metropolitan County (2,55 millió). Két fő rész: Birmingham, Black County	Megye: Integrált Közlekedési Hatóság (több LEP területén, a Birmingham LEP területének csak egy részét lefedve)	A megyéket az 1974-es országos törvény hozta létre, és eredetileg tanács vezette. A megyéket ugyan 1986-ban feloszlatták, de Birminghamban a hét kerület politikai vezetőinek kapcsolata megmaradt.
4. „Birmingham Metropolitan Area” (3,6 millió): a megye + városok 30-60ezer lakossal, mezőgazdasági részeket is beleértve	Nincsenek	Soha nem volt szervezet ezen a szinten
5. West Midlands Régió (5,3 millió)	Nincsenek	A régiókat 2010-ben feloszlatták.

Forrás: EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoport adatgyűjtése (2011),
Tosics Iván összeállítása

Az OECD város-térségi adatbázisa Birminghamet is tartalmazza (OECD, 2012: 91). Eszerint a lakosság a teljes funkcionális városi területen 1,892 millió. Az egybefüggő városias (morfológiai) területeken élő lakosság 1,679 millió. A fenti táblázat azt mutatja, hogy a Nagy-Birmingham és Solihull LEP terület (Birmingham, Solihull és további 7 település) lakosságában megegyezik az OECD által meghatározott város-térséggel. Következésképpen, ha a LEP végül jelentős városfejlesztési és szabályozási funkciókat kap (amilyenek

a második oszlopban szerepelnek), akkor egy olyan kormányzati szint jön létre, amely a város közigazgatási területén élő 1 millió lakos mellett – a mindennapi gyakorlathoz és gazdasági racionalitáshoz igazodva – kiterjed a funkcionális területekre is.

Az EUROCITIES Város-térségi Területek Munkacsoportja által az európai városok mintáján végrehajtott adatgyűjtés és -elemzés néhány előzetes eredménye a következő állításokban összegezhető.

- a) A vizsgált városok között nagy különbségek vannak aszerint, hogy a szűkebb és tágabb értelemben vett város-térségi szinteken kialakult-e valamilyen együttműködés formalizált módon vagy legalább informálisan. A legtöbb esetben sem a szűkebb (agglomerációs, napi együttműködés), sem a tágabb (szélesebb gazdasági együttműködés) város-térségi terület nem esik egybe a meglévő közigazgatási határokkal (megye, régió).
- b) A legtöbb város esetében meg lehet különböztetni a szűkebb és tágabb értelemben vett város-térségi szinteket. A szűkebb területhez leggyakrabban a közlekedés, valamint a szennyvíz- és hulladékgazdálkodás, míg a tágabb területhez a gazdasági és kulturális kapcsolatok, a szabadidő és a turizmus funkciói kapcsolódnak.
- c) Ha város-térségi szinten van közös akarat a formalizált együttműködés erősítésére, bizonyos típusú szervezeteket létre kell hozni ennek érdekében. Ugyanakkor ezeket folyamatosan felül kell vizsgálni a körülmények dinamikus változásainak figyelembe vételével.
- d) Ha nincs közös akarat a formalizált együttműködésre, akkor az informális, rugalmas együttműködési formák és a tervezés vagy projekt alapú megközelítések képzelhetők el.
- e) Ami az együttműködések alulról-felfelé, illetve felülről-lefelé való szervezését illeti, tapasztalatok szerint az alulról felfelé irányuló kezdeményezések elsősorban policentrikus területeken, hasonló méretű települések között lehetnek sikeresek (pl. Lille, bizonyos mértékig Stuttgart). Az egyközpontú nagyvárosi területeken általában felülről, nemzeti vagy regionális szintről induló kezdeményezések szükségesek az alulról felfelé való kooperáció elindításához (pl. Brüsszel). Ilyen felülről jövő kezdeményezések hiányában a nagyváros és a környező, jóval kisebb települések közötti kapcsolatok csak ad hoc jellegűek vagy egyáltalán nem is léteznek (pl. Budapest).
- f) A stratégiai tervezés vagy egy nagy projekt „könnyebb” első lépés az együttműködés felé olyan esetekben, ahol más, konkrét módszerek kevésbé megvalósíthatóak (pl. Bécs, Katowice, Birmingham, Ghent).
- g) Európában vannak más típusú területi együttműködési minták is, mint például a hálózati kormányzás (pl. Rennes-Nantes, Malmö-Lund, Linköping-Norrköping, Katowice Városi Társulás,⁵ Helsinki és a környező városok). Ez egy speciális forma, amelynek a funkcionális, terület alapú együttműködésekhez való viszonyát tovább kell tanulmányozni.

⁵ Katowice a Ruhr-vidékhez hasonlóan sűrű városi terület központja, amelyben 14 városi rangú település között együttműködési megállapodást Katowice vezetésével.

4. A viszonyítási modellek érvényesülése a kelet-közép-európai országokban

A kelet-közép-európai országokban a 90-es években minden, a térségi kormányzással kapcsolatos tényező gyökeresen megváltozott. A politikai „átmenet” időszaka csak a 2000-es évek elején zárult le (legalábbis néhány fejlettebb országban).

Az átmenet során a „történelmi inga” a központosító szocialista rendszertől az ellenkező véglet, a szabadpiaci kapitalizmus irányába lendült. Ezen eltérő társadalmi-politikai rendszerek közül egyik se tudta, illetve akarta kezelni a város-térségi problémákat, amelyek bonyolult, kooperáción alapuló megközelítéseket igényeltek volna.

Többé-kevésbé mindegyik országban lezajlott a nagyvárosok és környékük közötti viszonyok gyökeres átalakulása. A központosított és tervgazdaságon alapuló modellt a szocialista típusú szuburbanizáció jellemezte, amelyben a nagyváros környéke azért nőtt, mert oda azok költöztek vidékről, akik a nagyvárosban dolgoztak, de ott nem volt esélyük lakáshoz jutni (Hegedüs–Tosics, 1991). Ezt a '90-es évektől felváltotta a nyugati típusú, a városból a környékre költözést jelentő szuburbanizáció, amely a '90-es évek végétől fel is gyorsult, amikor a bankok kiépítették az ingatlanhitelezési rendszereiket.

A 2000-es évek közepén nyilvánvalóvá váltak a szétaprózott önkormányzati rendszer ellentmondásai, amelyek a nagyvárosi térségekben különösen élesen jelentkeztek: a szuburban települések gyors gyarapodása a mag városok régi építésű városrészeinek és barnamezős területeinek átalakulási esélyeit lényegében megsemmisítette.

A 2000-es évek második felében beköszönő EU-s időszak nemcsak pénzügyi szempontból nagy jelentőségű, hanem – és főleg – az új adminisztratív és kormányzati technikák megjelenése miatt. Ezek néhány országban jelentős változásokat hoztak a város-térségi témakör vonatkozásában is.

- a) Romániában a 2007-es csatlakozást követően az EU-s pénzek területi elosztásában egy ún. növekedési pólus módszert alkalmaztak. Ez különösen az ország hét másodlagos városának, a Bukarest alatti városkategóriának a tervezési rendszerét változtatta meg. Ezek a városok a Strukturális Alapokból rájuk szánt összegeket csak akkor hívhatták le, ha lehatárolták a funkcionális városkörnyéküket és az ebbe eső településekkel közösen Integrált Városfejlesztési Tervet készítettek. Így Romániában az uniós támogatások feltételrendszerének a kialakításával elkezdődött az integrált funkcionális térségi tervezés.
- b) Lengyelországban a regionalizáció folyamata sokkal előrébb jutott, mint a többi poszt-szocialista országban. Lényegében csak itt alakultak ki valós hatalommal rendelkező, közvetlenül választott régiók. A 16 régió székhely-városai vonatkozásában felmerült a város-térségi tervezés kötelezővé tétele is, de az elkészült törvényjavaslat sokáig pihent a pártpolitika útvesztőiben: a vidék és a mezőgazdasággal foglalkozók politikailag erős képviselője eleinte sikerrel verte vissza az általuk a városi befolyás erősödésének beállított város-régiós elképzeléseket. A 2014-től kezdődő EU-s tervezési időszakra azonban már a régió-központok funkcionális városi térségei válnak tervezési egységekké.
- c) Magyarországon jelentős lépések történtek az integrált tervezés városi szintű elterjesztésében (lásd az Integrált Városfejlesztési Stratégia készítésének kötelezővé tételét). Az önkormányzati törvény biztosította települési önállóság miatt azonban

semmilyen jogi lehetőség nem volt arra, hogy az egy funkcionális térségbe tartozó települések együttműködését kötelezővé lehessen tenni. Az egyetlen kivétel Budapest lehetett volna, amely vonatkozásában elfogadták az ún. Agglomerációs törvényt,⁶ és felállították a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. Igazi változást azonban itt sem sikerült elérni, ráadásul a legutolsó 2–3 évben nemcsak a BAFT került megszüntetésre, hanem a térségi együttműködés egyik előfutára, a Budapesti Közlekedési Szövetség is. Napjaink további változása a régiók szerepének radikális csökkentése, amelyek helyébe lépő kisebb megyék valószínűleg még kevésbé lesznek a – szervezetileg, illetve igazgatási szempontból sajátosan elkülönülő – megyeszékhelyek térségi szerepének a növekedését segítő város-térségi elképzelések támogatói.

A kelet-közép-európai országok tehát nem túl sok haladást értek el a város-térségi együttműködés terén, az utóbbi 20–22 évben az Európa nyugati felében lezajlott fejlemények, kísérletek és tapasztalatok eddig kevésbé érintették ezt a térséget. Talán a következő időszak kettős krízise, azaz a gazdasági-pénzügyi válság és a legfejlettebb térségeknek az EU-s támogatásokból való kiesése kell ahhoz, hogy a terület-szervezési modernizáció Európának ebben a részében is teret nyerjen.

5. A 2008. évi ingatlanhitelezési válság várható hatásai, a város-térségi kormányzással és tervezéssel kapcsolatos elképzelések átalakulása, megújulása

A 2008-ban eszkalálódó világméretű gazdasági és pénzügyi válság jelentősen megváltoztatta a fejlődés feltételeit azáltal, hogy a gazdasági növekedés lehetősége (legalábbis egy ideig), valamint a közösségi szféra költségvetése (vélelmezhetően hosszabb ideig) csökken. Ezen túlmenően a funkcionális város-térségek vonatkozásában a kereslet is megváltozott, a közlekedési költségek növekedésével és az ingatlanárak csökkenésével egyre kevesebben célozzák meg a városkörnyékre költözést, sőt, megindulni látszik a korábban kiköltözöttek egy részének a városba való visszaköltözése is (pl. Budapest).

A fenntartható fejlődéssel és a városok előtt álló kihívások integrált kezelésével kapcsolatban a napjainkban is zajló válságnak jótékony mellékhatásai is vannak, amiket nem szabadna elszalasztani. Éppen a kialakuló önkormányzati válsághelyzet lehet ugyanis az a tényező, amely a korábban egymással nem kommunikáló településeket az együttműködés felé ösztönözhetné.

Az elmúlt néhány évben megjelentek az első példák a funkcionális logika térnyerésére, amelyekben legalábbis részben felfedezhető a krízis hatása. A teljesség igénye nélkül néhány ilyen változás a következő.

- a) Az általános koncepciók szintjén megerősödött a város-falu (urban-rural) együttműködés iránti igény. Ez részben összefügg az élelmezési témakör fordulataival

⁶ 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről.

- (a „sustainable food” azt a felismerést tükrözi, hogy sok előnnyel járna, ha a város élelmezésében a közeli vidéki területek nagyobb szerepet játszanának).
- b) A klímaváltozásra és az energiabőség utáni időszakra való felkészülésben sok város felismeri a város-környék jelentőségét mind a problémák, mind a lehetőségek oldaláról. Ugyanebbe az irányba hat a ma divatos „ellenállóképesség (resilience) koncepció”, amely egyes változataiban a funkcionális városi térségre fogalmazza meg a rugalmasabb jövőbeli fejlődés feltételeit.

Összefoglalás és kitekintés

A tanulmány központi állítása szerint a sokasodó városi problémákat az erősen beszűkült közpénzekkel csak akkor lehet kezelni, ha területileg és tartalmilag egyaránt integrált megközelítések kerülnek alkalmazásra. Az OECD (2012: 172) szerint csak kompaktabb térségi fejlődéssel lehet a problémákat kezelni, amelyhez a nemzeti városfejlesztési stratégiák és támogatások mellett a város-térségi szintű stratégiai tervezés jelentheti a kiindulópontot.

A városok és a körülöttük lévő területek közötti valós együttműködés elérése nagyon fontos cél, nemcsak a helyi körülmények és a városi népesség életminőségének javítása érdekében, hanem azért is, mert ez egyben kulcsfontosságú tényező az európai fejlődés versenyképesebbé és fenntarthatóbbá válásához.

A város-térségi együttműködés lehetőségeit javítja az „új típusú” regionális politika terjedése, melynek célja – szemben a korábbi, kiegyenlítő jellegű regionális politikával –, hogy minden régió saját optimális szintjéig növekedjen, 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 a beszűkülését jelentse (Clark, 2005).

A város-térségek sikeréhez elengedhetetlenül szükséges, hogy független és rugalmas eszközöket kapjanak a bevételek megteremtésére és elköltésére, továbbá jogosultságot olyan döntések meghozatalára, amelyek érintik a város-térség és népessége jövőjét. Arról is gondoskodni kell, hogy a város-térségek növekedése kiegyenlített legyen mind környezetvédelmi, mind társadalmi szempontból. Mindennek érdekében aktív beavatkozásokra van szükség a város-térségen belül, amelyekhez megfelelő döntéshozatali mechanizmusok szükségesek. Ez nem jár rövid távú nyereséggel, a befektetés (politikai és pénzügyi szempontból) inkább közép- és hosszútávon térülhet meg.

Úgy tűnik, hogy egy új várostérségi együttműködési időszak kezdetén vagyunk – azonban ez különbözni fog a korábitól. Nem valószínű, hogy a jelenlegi együttműködési időszak eredménye ismét fixen körülhatárolt új közigazgatási szintek tömeges létrehozása lesz. A korábban eltörölt város-térségi szerveket nem valószínű, hogy visszaállítják, mivel úgy a lakosságban, mint az önkormányzatokban ott lappang az általános félelem, hogy bármilyen új szervezet hamarosan túl merevvé válik és leginkább csak saját érdekein munkálkodik. Ezért ma az a legvalószínűbb, hogy a rugalmasabb együttműködési modellek alapján lehet nagyobb területi egységeket létrehozni. Ez azt jelenti, hogy az új egységek nem rendelkeznek majd átfogó döntéshozatali jogosultsággal, de céljuk, hogy vitafórumként szolgáljanak a résztvevő önkormányzatok számára a tekintetben, hogy azok miként alakítsanak ki együttműködést és kössenek közszolgáltatásokra vonatkozó megállapodásokat a funkcionális

városi térségben. A város-térségi kapcsolatok ezen új időszakában a szélesebb körű területi együttműködés is teret hódít majd azokban a szektorokban, ahol minden partner nyer az együttműködéssel. Így az új együttműködési időszakban valószínűleg újfajta együttműködési módok alakulnak ki, nagyobb hangsúly helyeződik a kormányzásra, a hálózatszerű struktúrákra és a rugalmasságra.

A város-térségi partnerségek számára nyitva álló lehetőségek különböznek aszerint, hogy a szakmapolitikai jogkörök, a felelősségek és az erőforrások hogyan és milyen mértékben kerülnek átruházásra. A politikai, a közigazgatási és a finanszírozási rendszerek különféle modelljei, valamint és az országok közötti történelmi, geopolitikai különbségek nagyon eltérő körülményeket teremtenek a város-térségi együttműködés létesítésére. A helyhatóságok mérete, illetékessége, feladat- és hatásköre, valamint az együttműködés „kultúrája” nagyon különbözik az európai országokban. Azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok széles autonómiával bírnak, leginkább az alulról építkező megközelítések lehetségesek. Más országokban, ahol a magasabb szintek (az országos és a középszintű területi közigazgatási egységek) rendelkeznek erősebb hatalommal, a város-térségek lehetőségei főként tőlük függenek.

Ezek alapján könnyű arra a megállapításra jutni, hogy Európában nincs kizárólagos, „egyméretes”, mindenki számára érvényes együttműködési modell az eredményes város-térségi kormányzásra, inkább csak tendenciák léteznek, amelyeket a körülményeknek megfelelően kell adaptálni.

A tanulmány feltárta a funkcionális városi térségek szűkebb és tágabb formáit és ezek eltérő feladatait: a szűkebb városias területen belül elsődleges a belső konfliktusok megoldása, míg a szélesebb értelemben vett városi terület kapcsán a fő cél a gazdasági együttműködési lehetőségek optimális kiaknázása. Ezekhez az eltérő feladatokhoz más és más megközelítések szükségesek.

Az önkéntes megállapodások a városok és a körülöttük lévő területek között hasznosak, de nem elegendők: erősebb együttműködési keret kidolgozására is szükség van, mivel az együttműködési kötelezettségvállalások önkéntes kialakítása a szűkebb város-térség szintjén ritkán működik jól és tartósan. A város-térségeknek létre kell hozniuk azt a kapacitást, amellyel a szabályozási jellegű konfliktusok megoldásán túlmenően megteremthetik a hosszabb távon versenyképes és fenntartható fejlődés feltételeit.

Az 1990-es évek végén két fő elméleti megközelítés bukkant fel a nagyvárosok körüli városi térség területi együttműködésével kapcsolatban, egymással ellentétes javaslatokkal. A strukturált, előre meghatározott város-térségek szerinti megközelítés a koordinált, formális együttműködési filozófiát jelenti, melynek célja a nagyvárosi szint erősítése azon meggyőződés alapján, hogy az önkéntes megállapodások összetett rendszere nem elegendő. A rugalmas megközelítés, a kreatív város-térségi kormányzás alapja ezzel szemben az informális együttműködés rugalmas térségi struktúrákban, ahol az önkéntes együttműködés fentről kapott speciális eszközökkel erősíthető.

Valójában azonban a két különböző megközelítés nem zárja ki egymást, lehetséges az egyidejű alkalmazásuk, de különböző térségi szinteken. A területileg szűkebb város-térségekben a rögzített, míg a tágabb térségekben a rugalmas együttműködési modellek lehetnek inkább sikeresek. A szűkebb térségben együttműködést kell kialakítani a közszolgáltatások széles körében (speciális célú szervek rugalmas vagy kötött térségi kialakításával) és a területfelhasználás terén (a közös, régiós szintű stratégiai döntések végrehajtását garantáló,

területileg kötött mechanizmusok kiépítésével). A tágabb térség együttműködésének a célja a gazdasági tervezés és fejlesztés, esetleg néhány közszolgáltatás (pl. közlekedés) koordinálása rugalmas, alulról építkező partnerség keretében.

Világos, hogy a hatalmas különbségek ellenére a két fő megközelítés kiegészíti, nem pedig kizárja egymást. Mindkét megközelítésre szükség van, de más és más célból. A kötött lehatárolás elengedhetetlen az erős szabályozó funkciók érdekében – a területhasználati kontrollrendszerhez jogi háttér, továbbá a kontrollt szigorúan behatárolt területen gyakorló intézmény szükséges. Ugyanakkor a gazdaságfejlesztési együttműködés gyorsan változó világában a rugalmas határvonalak megfelelőbbek, hiszen lehetővé teszik a partnerségek változtatását.

Az eltérő megoldások kombinálása innovatív megoldásokat eredményezhet: a pozitív funkciók alulról, önkéntes vállalások keretében történő fejlesztését az ezzel párhuzamosan, felülről kialakításra kerülő legfontosabb szabályozó funkciók ösztönözhetik. Az intézményi megoldások is variálhatók: egy fixen körülhatárolt területen például létesíthető olyan intézmény, amely együttműködést kezdeményezhet különböző funkciók tekintetében, a terület alacsonyabb szintű egységei közötti megállapodások alapján. Egy további lehetőség lehet az együttműködési terület tér(ség)beli kiterjesztése: ha a központi város-térség sikeres a magfunkciókat tekintve, sőt, még néhány szabályozói jogkör tekintetében is, cél lehet egy szélesebb város-térség kialakítása, amely kis számú funkcióra korlátozódik, főként mind-egyik fél számára kedvező módon.

Jelenleg az erősen koordinált, fixen körülhatárolt, formalizált szűkebb város-térségi struktúrák ritkán fordulnak elő, vannak azonban példák ez irányú fejleményekre. Ugyanakkor számos példa akad a lazább, rugalmasan körülhatárolt együttműködési kísérletekre a kiterjedtebb város körüli területeken. A város-térségi együttműködés tehát a közeljövő egyik legfontosabb, sok lehetőséget magában foglaló kérdésköre lesz.

Melléklet

**A meglévő kormányzati berendezkedés
és a potenciális város-térségi lehatárolások a METROGOV városokban**

METROGOV város		A város (önkormányzat) szintje	Potenciális város-térség (szűkebb definíció)	Gazdasági befolyás térsége (tágabb definíció)	A következő közigazgatási szint
Köln	Igazgatási egység	Köln Önkormányzata	Köln-Bonn Régió: Köln + 50 önkormányzat	Európai Nagyvárosi Régió (Metropolitan Region): Rajna-Ruhr	Észak-Rajna-Veszt- fália
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes	nem létező	választott regionális kormányzat
	Nagyság	986 ezer	3 millió	8 millió	18 millió
Frankfurt	Igazgatási egység	Frankfurt Önkormányzata	a) Frankfurt-Rajna-Majna társulás: Frankfurt + 74 önkormányzat	Frankfurt-Rajna-Majna nagyvárosi régió: Frank- furt + 444 önkormányzat	Hessen tartomány
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	jogilag előírt regionális tervezési társulás	informális, nincs saját költségvetés	választott regionális kormányzat
	Nagyság	647 ezer	2,2 millió	5,3 millió	6,1 millió
	Igazgatási egység		b) Dél-Hessen közigazgatási terület: Frankfurt + 186 önkor- mányzat		
	Státusz / jellemző		közigazgatási funkciók		
Nagyság		3,8 millió			
Birmingham	Igazgatási egység	Birmingham Önkormányzata	Birmingham + 7 önkormányzat társulása	„Optimális” város-térség: Birmingham + 20 önkormányzat	West Midlands Régió
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	informális társulás	még nem létező	közigazgatási régió
	Nagyság	977 ezer	2,7 millió	3,5 millió	5,3 millió
Glasgow	Igazgatási egység	Glasgow Önkormányzata	a) CVCPP: Glasgow + 7 önkormányzat		Skócia
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes tervezési társulás		választott parlament
	Nagyság	580 ezer	1,75 millió		5 millió
	Igazgatási egység		b) Glasgow Nagyvárosi Térség: Glasgow + 11 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		korábbi regionális tanács területe		
Nagyság		2,2 millió			

Milánó	Igazgatási egység	Milánó Önkormányzata	a) Milánó + 138 önkormányzat	Gazdasági térség: Milánó + 1 ezer önkormányzat	Lombardia
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	jogi definíció, nem működik	nem működik	választott önkormányzat
	Nagyság	1,26 millió	kb. 3 millió	6 millió	9,1 millió
	Igazgatási egység		b) Milánó tartomány: Milánó + 188 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		közigazgatási egység		
	Nagyság		3,8 millió		
Malmö	Igazgatási egység	Malmö Önkormányzata	SSSV önkéntes együttműködés: Malmö + 10 önkormányzat	a) Malmö + 24 önkormányzat	Skane régió: Malmö + 32 önkormányzat
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	önkéntes szövetség	munkaerőpiac területe	választott regionális parlament
	Nagyság	270 ezer	590 ezer	970 ezer	1,2 millió
	Igazgatási egység			b) Öresund régió: Malmö + 79 önkormányzat	
	Státusz / jellemző			határon átnyúló, informális együttműködés	
	Nagyság			3,6 millió	
Lille	Igazgatási egység	Lille Önkormányzata	a) Communauté Urbaine: Lille + 84 önkormányzat	Nagyvárosi Térség: Lille + 620 önkormányzat	a) Nord – Pas de Calais (F)
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	törvény szerint létrehozott helyi önkormányzat	határon átnyúló önkéntes, informális	választott regionális tanács
	Nagyság	227 ezer	1,09 millió	3,6 millió	4 millió
	Igazgatási egység		b) „arrondissement”: Lille + 125 önkormányzat		
	Státusz / jellemző		törvény szerint létrehozandó közigazgatási-statisztikai egység		
	Nagyság	1,09 millió	1,18 millió		
	Igazgatási egység		c) Lille Eurodistrict: Lille + 150 önkormányzat		
	Státusz / jellemző	törvény szerint létrehozandó közigazgatási-statisztikai egység	határon átnyúló térség		
Nagyság	1,18 millió	1,9 millió			
Budapest	Igazgatási egység	Budapest Önkormányzata	Budapesti agglomeráció	Gazdasági térség: budapesti térség a környező nagyobb városokkal bezárólag („csapágyvárosi gyűrű”)	Közép-Magyarországi Régió
	Státusz / jellemző	választott önkormányzat	(közigazgatási) statisztikai egység	Nem létező	közigazgatási-statisztikai régió
	Nagyság	1,7 millió	2,5 millió	4 millió	2,9 millió

Forrás: saját szerkesztés

Felhasznált irodalom

- Albrechts, Luois (2010): More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 37. Issue 6. pp. 1115–1127.
- Balducci, A.–Kunzmann, K.R.–Sartorio, F.S. (2004): Towards creative city-region governance in Italy and Germany. In: *DISP*, Vol. 158. pp. 2–4.
- ESPON (2007): *Study on Urban Functions*. ESPON project 1.4.3. Final Report March 2007. www.espon.eu
- EUROCITIES (2011): *Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities*. Background paper EUROCITIES Working Group Metropolitan Areas. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/WG_Metropolitan_areas_report_2011-DNIE_12120.pdf
- Healy, P. (2004): Creativity and urban governance. In: *Policy Studies*. Vol. 25. No. 2. pp. 87–102.
- Hegedüs, József–Tosics, Iván (1991): Gentrification in Eastern Europe: the case of Budapest. In: Weese, Jan Van–Musterd, Sako (eds.): *Urban Housing for the Better Off: Gentrification in Europe*. Utrecht: Stedelijke Netwerken.
- Homan, J.–Howl, D.–Tosics, I. (2007): *Urbact METROGOV Final Report*. Birmingham. <http://www.mdrl.ro/urbactII/urbact/projects/metrogov/metrogov.pdf>
- Idt, J.–Arab, N.–Lefevre, M.-P. (2012): Metropolitan collective action: when the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area. In: *Urban Research and Practice*. Vol. 5. Issue 2. pp. 223–238.
- Jones, A.–Williams, L.–Lee, N.–Coats, D.–Cowling, M. (2006): *Ideopolis: Knowledge City-Regions*. London: The Work Foundation.
- Kreukels, A.M.J. (2000): Interkommunale Kooperation in den Niederlanden. In: Heinz, W. (ed): *Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93. Stuttgart: Kohlhammer, pp. 423–496.
- Kunzmann, K.R. (2004): An agenda for creative governance in city-regions. In: *DISP*, Vol. 158. pp. 5–10.
- Leibovitz, J. (2003): Institutional barriers to associative city-region governance: the politics of institution-building and economic governance in „Canada’s Technology Triangle”. In: *Urban Studies*, Vol. 40. No. 13. pp. 2613–2642.
- METREX (2006): *The revised METREX practice benchmark of effective metropolitan spatial planning*. Glasgow. http://www.eurometrex.org/Docs/InterMETREX/Benchmark/EN_Benchmark_v4.pdf
- New Local Government Network (2006): *Seeing the light? Next steps for city-regions*. London: NLGN. <http://www.nlgn.org.uk/pdfs/upload/CRCreportFINAL1.pdf>
- OECD (2012): *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. *OECD Green Growth Studies*. OECD Publishing.
- OECD (2000): *The reform of metropolitan governance*. OECD Policy Brief, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Parkinson, M. (2004): *Competitive European cities: where do the Core Cities stand?* London: ODPM.

- Ramsden, Peter (2011): Metropolitan Governance. In: URBACT Project Results. December 2011 pp. 134–148. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/Rapport_Urbact_II.pdf
- Tosics, Iván (2004): European Urban Development: Sustainability and the Role of Housing. In: *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 19. pp. 67–90.
- Tosics, Iván (2005a): City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces. In: Hamilton, F.E.I.–Dimitrowska-Andrews, K.–Pichler-Milanovic, N. (eds): *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe. Towards Globalization*. Tokyo: United Nations University Press, pp 44–78.
- Tosics, Iván (2005b): Metropolitan co-operation as a precondition for international competitiveness. Special difficulties in preparing post-socialist cities for international competition: The case of Budapest. In: Giffinger, R. (ed): *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation*. Bratislava: Road, pp.78–88.
- Tosics, Iván (2008): Nagyvárosi kormányzás: a város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. In: *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. szám 3–25. old.
- Tosics, Iván (2011a): Governance challenges and models for the cities of tomorrow. Issue paper commissioned by the European Commission (Directorate General for Regional Policy) for the Cities of Tomorrow programme. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf
- Tosics, Iván (2011b): Multilevel government systems in urban areas. Urban development and urban policies in EU Member States. In: Grisel, M.–van de Waart, F. (eds): *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*. Hague: EUKN. www.eukn.org
- Tosics Iván (2013): Territorial cooperation in metropolitan areas. Dilemmas and development trends. Background paper prepared for the URBACT programme. Budapest: Metropolitan Research Institute (Városkutatás Kft).

Egyéb forrás

- COM(2005) 718 final Thematic Strategy on the Urban Environment. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.1.2006.