

## Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya

### *The transforming role of the state and its relationship to urban development*

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

**SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit:** egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Regionális-Tudományi és Közpolitikai Tanszék, Győr; somlyody.edit@sze.hu

**KULCSSZAVAK:** városfejlesztés, városi kormányzás, az állam átalakulása, területi tervezés, területi kohézió, policentrizmus

**ABSZTRAKT:** A tanulmány „Az állami szerepek átalakulása és azok hatása a területi szerkezetre” című alapkutatás előzetes eredményeit vázolja. A téma aktualitását a városok szerepének európai és globális dimenziójú ártérkelése adja, amit elengedhetetlen figyelembe venni Győr város helyzetének megítélése, gazdasági pozíciójának erősítése szempontjából is. Így a vizsgálat a nagyvárosi térségek, régiók intézményesülésében az utóbbi mintegy másfél évtizedben lezajlott gyökeres változásokat ragadja meg néhány állam és városregió példáján. A tanulmány e változások hátterét és összefüggéseit kísérli meg megvilágítani, történetesen azt, hogy megváltozott a nemzetállamok viszonyulása városaikhoz és városi térségeikhez, azok ma már a gazdaságpolitika eszközeiként aktiválódnak. Az európai városhálózat az EU kohéziós politikájának célpontja, abban súlypontosodik a versenyképességi elem. Ennek következtében modernizálódott a területi tervezés rendszere, a városi térségek széles körben olyan, tervezési jogosultsággal bíró téregységekké váltak, amelyek alkalmasak az új típusú, a közszférát a magán- és a civil szférával összekapcsoló kormányzás megvalósítására. E változási folyamat nem értékelhető azon hatalmi decentralizációs folyamat nélkül, amely a szubnacionális szintek javára zajlott le a legtöbb fejlett országban. A decentralizáció a kompetenciák szétterítéséhez vezetett, míg a többszintű kormányzás ösztönzésével az EU a területi szintek és a különböző szektorok közötti kooperáció létrehozásával azok ismételt integrációját kívánja megvalósítani. A folyamat kulcselemei a kooperáció és a koordináció, kiegészülve a téregységek közötti versennyel. A létrejövő kooperatív és partneri állam azonban új szerepfelfogásában is megőrizte szabályozó és ellenőrző hatalmi jogosítványait. Tehát a keretfeltételeket ő szabja meg, így támogathatja vagy blokkolhatja a városi térségek fejlődését, versenyképességét.

**Edit SOMLYÓDYNÉ PFEIL:** associate professor, Department of Regional Studies and Public Policy, Széchenyi István University, Győr; somlyody.edit@sze.hu

**KEYWORDS:** urban development, urban governance, state restructuring, spatial planning, territorial cohesion, polycentrism



*ABSTRACT: In today's globalized world, the urban areas more often emerge as places of economic activity competing with each other. In the case of metropolitan areas, it is evident that the city centre can form an economic area with an important role only together with its region. Small and medium-sized towns can be competitive with metropolitan areas if they unite their forces in a network and abandon competition. For the further implementation of cohesion policy as convergence, regional competitiveness, employment and territorial cooperation are unarguable. The EU calls our attention to the importance of strengthening territorial cohesion – which is supported by the specific geographical location and network of cities, and has been linked with the principal of polycentrism in and outside of metropolitan areas. The network-demanding strategic cooperation is one of the main methods for the governance of city-regions. This paper examines how the renewal of spatial planning with a new development character instead of land-use planning encourages the implementation of governance structures, especially in urban areas. City-regions become the supra-local level with competences of a decentralized territorial unit which status supports the competitiveness of the cities. The regulation of urban planning is a key issue of how to handle the urban problem in the whole city-region. At the same time, the public sector opens itself towards both the private and non-profit sectors, from which it expects to raise additional resources to achieve its goals. This new development approach must be supported by the state whose role has changed during the past two decades. We are witnesses to the birth of the cooperative state which defines its new urban and planning policies by positioning metropolitan areas and networks of small and medium-sized cities in the framework of international economy.*

*Győr is in a weak position in the international urban hierarchy and the city doesn't have a real concentration of population (weakness of agglomeration advantages). The research revealed a range of experiences of successful city-regional models in the wider European area. Based on this, the research focused on the issue of institutional, financial and planning conditions, on the possibilities and opportunities the Hungarian city should possess in order to make its governance structures and networks more effective and to enhance its economic development perspective.*

## **A kutatási altéma bemutatása**

A győri járműipari körzetről szóló projekt tartalmazta *Az állami szerepek átalakulása és azok hatása a területi szerkezetre* című alapkutatást.<sup>1</sup> A téma aktualitását a városok szerepének európai és globális dimenziójú átértékelése adja, amit elengedhetetlen figyelembe venni Győr város helyzetének és versenyképességének megítélése, gazdasági pozíciójának erősítése szempontjából is.

A városok adják évezredek óta Európa térszerkezetének súlypontjait. Funkcióik (kereskedelmi, politikai-adminisztratív, katonai stb.) következtében a korábbi korokban is szervesen kapcsolódtak a településhálózat többi eleméhez, s ez a szimbiózis vált még erőteljesebbé a 21. századra. A városok térségi és hálózati kötelékeit a globális gazdaság működésének kényszere alakítja, aminek hatására egyrészt a városhálózat elemei horizontális kapcsolataikat erősítik, megfelelő partnereket kiválasztva szövetségeket, hálózatokat alakítanak egymással. Másrészt az állami szerepet betöltő szupranacionális aktor, az Európai Unió felülről kezdeményezett kooperációt működtet a területi irányítás szintjei között annak érdekében, hogy a gazdasági-társadalmi és környezeti kihívásokhoz történő alkalmazkodás minél hatékonyabb és eredményesebb legyen. Azaz

az EU a térstruktúrák modernizációját és rugalmasságának növelését támogatja az európai integráció és kohézió megvalósításával. Nem feltétlenül szükséges ragszkodni a közigazgatási és az államhatárokhoz, a társadalom és a gazdaság működése számára optimális terek más módszerek segítségével és az adminisztratív struktúrákhoz képest *köztes területi szintek* létrehozásával is garantálhatók.

Az új területi struktúrák, téregységek egymásnak látszólag ellentmondó feltételek közepette születnek meg. Egyfelől az államok egy csoportja korábbi mindenhatóságából engedett, és kompetenciái egy részét szubnacionális szervezetek javára decentralizálta, esetleg megerősítette a lokális szintet, továbbá együttműködik a magán- és a civil szektor szereplőivel a hatékonyabb kormányzás érdekében. Tanúi lehetünk a *kooperatív és koordinatív állam* megszületésének, mely Európa magtérésében új jellemzőkkel ruházta fel az évszázadok óta hierarchikus és bürokratikus módon működő államot. Másfelől a tág értelemben vett állam – legyen az az EU vagy a nemzetállam – noha új arcát mutatja, lényegesen tudatosabban orientálja, támogatja, sőt bizonyos esetekben szabályozza adminisztratív téregységeit, különösképpen a városokat és városi térségeket, mint két évtizeddel korábban. Azonban ezt innovatív eszközökkel teszi, aminek mozdítórugója a gazdaságfejlesztés és versenyképesség.

Amikor a kutatásunk tárgyáról, Győr jövőjéről gondolkodunk és a térségi fejlesztés új irányait és eszközeit szeretnénk megadni, akkor két alapvető adottságból kell kiindulnunk. Egyrészt számolni kell azzal, hogy bármely város, így Győr-Moson-Sopron megye székhelye is a magyar és egyúttal az európai városhálózat része, tehát nem kezelhető izoláltan. Másrészt hangsúlyos adottsága Győrnek a középvárosi lét, hiszen európai léptékben középvárosról van szó, amelyet bár bizonyos szuburbanizációs folyamatok jellemeznek, nagyságrendjénél és gazdasági teljesítményénél fogva egymaga nem veheti fel a versenyt Európa metropolisztérségeivel. Győr nemzeti jelentőségű városa hazánknak, melyre Budapest vonzó hatása már nem terjed ki, helyette Bécs nagyvárosi agglomerációjához sorolható.

A vizsgálódás kiindulópontja, hogy Győrt – az ország másik négy nagyvárosához hasonlóan – viszonylag kevés együttműködés fűzi a településhálózat többi tagjához, s ha meg is nevezhetők formalizált kapcsolatai (a győri többcéli kistérségi társulás, az Arrabona EGTC), azok dinamikája messze elmarad a kívánatostól, tematikájuk pedig nem tartalmazza az alulról kezdeményezett stratégiai szemléletű gazdaságfejlesztést. Győr a Nyugat-Dunántúl másik két megyeközpontjával egyetemben 2012-ben kilépett a Bécs vezette Centrope régiós kezdeményezésből, mely határon átnyúló jelleggel igyekszik versenyképpé tenni a négy ország területi szereplői alkotta policentrikus nagyvárosi térséget. Fogalmazhatunk úgy is, hogy lényeges európai perspektívától fosztotta meg magát. Emellett korábbi kutatások eredményei bizonyítják, hogy a szektorok közötti hálózatok formálásában sem jár élen a város, ami pedig a helyi gazdaság tudásalapúvá tételének egyik kulcstényezője lehetne (Somlyódyne Pfeil 2012a). E tények ismeretében a kutatási altéma arra kívánt választ adni, hogy európai minták és modellek elemzése se-

gítségével milyen fejlődési irány ajánlható Győr számára annak érdekében, hogy kormányzási képessége javuljon és a helyi gazdaság fejlődésének feltételeit a legnagyobb eredményességgel megteremthesse.

A kutatási résztema szempontjából tehát meghatározó, hogy az Európai Unió kinyilatkoztatta: a gazdasági fejlődés kulcsszereplői a városok, melyek esetében a versenyképesség elérésének meghatározó módszere a kooperáció és az általa megtestesített új típusú kormányzás (governance). Azaz az együttműködés egyfelől a város és térsége között értelmeződik, mindinkább a gazdaság térfolyamatait által kialakított szerves térben, másfelől az együttműködés átfogja a gazdasági fejlődésben érintett szereplők legteljesebb körét, ami átjárhatóvá teszi az állami, a magán- és a nonprofit szféra közötti határokat. Ezért a kutatási téma azt értékeli, hogy e funkciókhoz milyen térbeli kapcsolati, irányítási és fejlesztési modellek alkalmazhatók, társíthatók, s mindezek miként hatnak a különféle nagyságrendű városokra.

Az igazgatási és szervezeti aspektusú vizsgálat a nagyvárosi térségek intézményesülésében az utóbbi mintegy másfél évtizedben lezajlott gyökeres változásokat igyekszik megragadni kiválasztott államokban és városrégiókban. A kutatás módszereinek kiválasztásakor figyelembe kellett venni, hogy a modern urbanizáció modellértékű szervezeti-intézményi struktúrákat rendszerint Nyugat-Európa országaiban, tehát a kontinens gazdaságilag is legfejlettebb térségeiben generált.

A modern társadalmi-gazdasági viszonyok közepette egyre kevésbé célszerű a város és környéke önkormányzatainak klasszikus együttműködési mintájából kiindulni. A közép- és kisvárosok számára az a recept adódik, hogy tematikus együttműködési hálózatokba való tömörülésükkel vehetik fel a versenyt a nagyvárosi régiókkal, így tudják létrehozni azt a népességi és gazdasági koncentrációt, amely az agglomerációs előnyök realizálásához szükséges. Ez úgy fordítható le a győri járműipari körzetre, hogy a városrégió célja a gazdaság fejlődésének közvetítése egy funkcionális gazdasági tér számára, ami a várost és annak agglomerációját öleli fel. *Egy közigazgatási szempontból széttördelt térben kell tető alá hozni olyan közigazgatási intézményi struktúrákat vagy kormányzási intézkedéseket, döntéseket, amelyek biztosítják az adminisztratív határokon túlmutató politikai és gazdasági integrációt.*

## **A város fogalmának változása, az állam viszonyulása a városokhoz**

Ahhoz, hogy az állam modern szerepfelfogása tükrében meg tudjuk határozni az államnak a városokhoz fűződő viszonyát, tisztázandó a város fogalmának átalakulása. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy döntött, hogy ráirányítja a figyelmet az európai nagyvárosok jelentőségére: „Egy nagyvárosi terület központi magból, különálló városból vagy városi agglomerációból, vala-

mint perifériából, szomszédos település együttesből áll, amely aktív lakosságának jelentős része nap mint nap a központi magba jár dolgozni. A nagyvárosi terület fogalma tehát közel áll a foglalkoztatottsági és a funkcionális városi régió fogalmához. Figyelembe veszi a periférikus zónák létezését, amelyek növekedése felelős a zónák központjának fejlődéséért. A nagyvárosi terület egy órányi távolságú hely-idő körzetet ölel fel, beleértve mind a városi, mind a rurális környezetet” (EGSzB 2004, 2.3). Az anyag azzal a jelenséggel is foglalkozik, amikor a városi agglomerációk hálózatba szerveződnek, mivel az agglomerációk felduzzadása következtében munkaerő-vonzáskörzeteik egymásba nyúlnak, és többközpontú városregió alakul ki. Ezt az új területtípust testesíti meg többek között a Randstad régió mintegy hétmillió lakossal, a Rajna-Ruhr-vidék 11 millió, az Öresund régió 2,5 millió fővel, sőt a Bécs-Pozsony régió is ekként van számon tartva 4,5 millió népességszámával.

Az elfogadott álláspont szerint az unió az ESDP-ben (Európai területfejlesztési perspektíva) adta meg a tagállamok számára a funkcionális városregió fogalmát, noha azt megelőzően a Régiók Bizottsága 1998-as állásfoglalása már tartalmazta a nagyvárost és vonzáskörzetét átfogó definíciót (Régiók Bizottsága 1998). A definíció nyilvánvalóan választ adott arra a gazdasági fejlődés által indukált problémára, miszerint a gazdasági tevékenységek nem igazodnak a közgazgatási határokhoz, a gazdaság kapcsolatrendszere rugalmas határok között képzelhető csak el. Ez a kívánalom nehezen egyeztethető össze azzal az alaphelyzettel, miszerint a városnak vagy városmagnak van képviseleti és döntéshozó szerve, hasonlóképpen számos országban a város feletti tervezési szintet alkotó szubnacionális területi egységnek van kormányzati szerve, a közte elhelyezkedő funkcionális városregió azonban alapesetben az állam általános területi beosztásától való eltérése folytán nem rendelkezik politikai-adminisztratív szervvel.

A területi fejlődés irányítása szempontjából a régiók és városregiók mint téregységek felértékelődtek, miközben több európai államban ez a szint nem létezik működőképes formában. A tudásalapú, azaz posztfordista gazdaságnak egyik fő jellemzője a módosult térszerveződés, amelyben a helyi és területi (ön)kormányzatok szerepe átalakult. Az üzleti környezet fejlesztése érdekében már nem ágazati, hanem klaszteralapú helyi gazdaságfejlesztési politikára törekszenek. Ahhoz, hogy ezt megtegyék, olyan döntési központtá kell válniuk, amelynek megfelelő felhatalmazása van a városregió területén való tervezésre, költségvetési autonómiával rendelkezik, saját bevételi forrásai vannak a vállalkozások, a kvalifikált munkaerő és a tudástranszfer intézményeinek letelepítéséhez szükséges új funkciók megszerzésére (Lengyel 2010).

Egyértelműen a nemzeti (város)politika adja azt a keretet, amelyben a városok felelősséget tudnak vállalni gazdasági fejlődésükért. Ennek a politikának sokféle megjelenése van az európai országokban; különféle intézményeket, pénzügyi forrásokat, tervezési és szabályozási eszközöket fog át. A várospolitikára és a városok versenyképességére egyaránt hatással volt az elsősorban Nyugat-Európán végigfutó hatalmi decentralizáció, amely az 1980–1990-es

években megkísérelte újrendezni a nemzeti, a területi és a lokális szint közötti feladatmegosztást, s amely több ország városainak gazdasági sikerességéhez jelentős mértékben hozzájárult. Spanyolország, Belgium, Franciaország és Olaszország növekvő autoritáshoz juttatták nemcsak régióikat, hanem városi intézményeiket is. A politikai autonómia és mozgástér birtokában számos nagyvárosi térség önálló gazdaságfejlesztési stratégiát dolgozott ki és hajtott végre. Ebből kiderül, hogy a várospolitikákban is változás következett be: az államok általános célkitűzésévé vált, hogy városaikat a nemzetközi városversenyben minél jobb pozícióhoz juttassák, vagyis gazdasági fejlődésüket elősegítsék (Parkinson 2005).

A nemzetállami hozzáállásban három tendenciát lehet felfedezni: a már említett hatalmi decentralizációt az alsóbb szintek irányába, az explicit nemzeti városstratégiák kidolgozását, valamint a városok gazdasági lehetőségeinek garantálását, azaz pozicionálásukat a nemzetközi városversenyben. A három folyamat időbeli íve az 1960-as évektől indult és napjainkig tart.

A várospolitikák léte összefügg az országok urbanizáltságának fokával, ezért nem véletlen, hogy a legvárosiasodottabb államok az 1960-as évek második felében fogalmazták meg elsőként várospolitikai céljaikat. Ekkor indultak a nemzeti szintű explicit városfejlesztési politikák, amelyek kidolgozására való igény az 1980-as évek során felerősödött. A problémák fokozódásával az 1990-es évtizedben nagy figyelmet fordítottak a városokra, a fejlesztés ezúttal a versenyképesség és a társadalmi kohézió erősítésére irányult, mégpedig integrált, területi célú és partnerségen alapuló nemzeti stratégiákkal. A harmadik tendencia a városok gazdasági lehetőségeinek növelése különböző intézkedésekkel, ami az európai városhálózatban, illetve városhierarchiában elfoglalt hely javítását célozta. Az 1990-es évektől a központi kormányok már kinyilvánítják a városok jelentőségét a nemzetgazdaságok versenyképességében; az intézkedésekhez pedig az európai egységes piac létrejötte teremtette meg a lehetőséget. Levonható a következtetés, hogy a folyamat nagymértékben ösztönözte az európai városok gazdasági és népességi megújulását, de egyúttal a közöttük lévő versenyt is fokozta. A várospolitikák sikerét a városok döntési felhatalmazásán túl más eszközök is szolgálták, mint például a partnerség elvének alkalmazása, a civil társadalom bevonásának gyakorlata vagy a fejlesztések során az integrált megközelítés érvényesítése.

Az európai városhierarchia meglehetősen stabil, de számos város példája mutatja, hogy gazdaságuk és versenyképességi pozíciójuk fejleszthető. Madrid, Barcelona és Helsinki például lényegesen javítottak helyzetükön. Olyan összefüggések is megállapíthatók, hogy Európa legsikeresebb városai közé tartoznak a német városok, mert Németország a legdecentralizáltabb állam az Európai Unióban. Ugyanezzel magyarázható Barcelona és Madrid pályája is: Spanyolországban a regionalizáció mértéke már-már megfelel a szövetségi állammá válás kritériumainak (Parkinson 2005).

Kétségtelenül igaz, hogy az EU 15 „régii” tagállama a várospolitikában abszolút versenyelőnyre tett szert a posztszocialista országokkal szemben, ahol a

nemzeti politikák keretei között leginkább az uniós strukturális politika ösztönzésére kezdenek figyelmet kapni a városok.

## A policentrizmus elve és a területi kohézió egyes összefüggései

A városok jelentőségüket nem elsősorban egyedileg érik el, hanem Európa és a Föld városhálózatának részeként. Rendszerbe való illeszkedésük nem csupán a globális gazdaságon keresztül valósul meg, hanem az EU politikai-intézményi szerkezete és az annak működését meghatározó szervezési alapelvek segítségével, mint a szubszidiaritás, a többszintű kormányzás és a partnerség.

Buck, Gordon, Hall, Harloe és Kleinman (2002) szerint a városfejlesztési politika mágikus háromszögét a versenyképesség, a kohézió és a governance (kormányzás) adja (idézi Frank 2008). A háromszög igyekszik feloldani azt a nyilvánvaló (ám valójában látszólagos) ellentmondást, amely a társadalmi kohézió megteremtése és a gazdasági versenyképességre való ösztönzés között feszül. A feszültség azzal is magyarázható, hogy a kohéziós politikán belül súlypont-áthelyeződésnek lehettünk tanúi. A kohéziós politika eredendően elensúlyként jelent meg, a területi különbségek kiegyenlítését célozta. A 2000-ben elfogadott lisszaboni stratégiával változás következett be, minthogy az unió a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést tette központi prioritásává. Következésképp a kohéziós politika a versenyképességi politikába integrálódott, azaz többé már nem a piaci erőkkal szemben, hanem velük együtt törekszik a versenyképesség megteremtésére.

A területi kohézió fogalma a francia területrendezési politika fogalomtárából származik és erőteljesen hatott az EU regionális politikájáról folyó vitára. Intézményi nézőpontból a területi kohézió különféle politikák formálásában jelenik meg és a Strukturális Alapokra reflektál, továbbá tág értelemben keretet nyújt az európai területi tervezés számára. Utóbbiban az EU kezdeményezéseivel átítatódnak a nemzeti kompetenciák. A területi kohézió olyan speciális alapelveként működik, amelyben a hagyományos felfogású területi tervezés (spatial planning) mint elsősorban politika és a területfejlesztés (spatial development) mint folyamat összefonódik. A területi kohézióknak alkalmasnak kell lennie arra, hogy egyrészt a fejlesztési stratégiák megtalálják a kapcsolatot a helyi erőforrásokkal a versenyképes kapacitások mozgósítására, másrészt hogy a területi igazságosság szemlélete hozzáadódjék az uniós politikához (Atkinson, Rossignolo 2008).

A területi kohézió és a városi térségek viszonyát két felfogás szerint elemezhetjük (Servillo 2008). Az egyik felfogás értelmében Európa területét az urbanus térszerkezet jellemzi. A városok egymástól való kölcsönös függése az oka annak, hogy a területi kohéziót gyakran fordítják le a policentrizmus elvén nyugvó területi jövőképre. A másik felfogás a városi térségeket politikai rend-

szerként értelmezi, minthogy a városok évezredek óta elsődleges politikai helyek, társadalmi és politikai centrumok. A globalizált világ módosította a városhálózatot, új tendenciaként a városok egyszerre versenyeznek és együttműködnek egymással, valamint a gazdasági aktorokkal is kapcsolatba lépnek.

A policentrizmus az ESPON-kutatásoknak köszönhetően nagy figyelmet kap az unió regionális politikájában. A koncepciót az 1990-es évektől kezdődően mint analitikai eszközt használják arra, hogy a települések regionális mintázatainak változását leírják. A policentrizmus alkalmas arra, hogy leírja a városoknak a gazdasági aktivitás következtében átalakuló kölcsönkapcsolatait, a metropolisztérségek klasszikus monocentrikus modelljének megváltozását. A városrégiókban ugyanis a gazdasági tevékenységek klaszteresedésével új alközpontok alakultak ki, azaz a policentrizmus fogalma a többközpontú városrégiókra reflektál. A policentrizmust alkalmazzák a városok közötti együttműködés leírására is, azaz az egyébként történelmileg és politikailag önálló városok funkcionális kapcsolatainak létrejöttét lehet ezen keresztül elemezni (Van Criekingen, Corunet, Luyten 2007). A városhálózatoknak elnevezett alakzatoknak nem titkolt célja, hogy az együttműködő szereplők együttesen ériék el a regionális léptékű cselekvéshez szükséges kritikus tömeget, illetve erőforrásaik egyesítésével, kiegészítésével válhassanak versenytársaivá a metropolisztérségeknek. A policentrizmust mint vezető tervezési alapelvet alkalmazzák az EU-ban. A policentrikus városhálózat ugyanis természetes módon létrejön, azonban létre is hozható. Számos példa található arra, amikor tervezők megkísérelnek policentrikus imázst adni valamely régióknak vagy nagyvárosi térségnek.

Ebből a szempontból érdemes Svájcra figyelni, amelynek városhálózatát elsősorban közép- és kisvárosok alkotják. Az ország regionális politikája kedvező környezetet biztosít a versenyképesség erősítésének egyrészt azáltal, hogy a nemzetgazdasági teljesítmény növelését az innováció támogatásával éri el. Másrészt a 2001-ben bevezetett agglomerációs politikájának fő pillérét alkotó policentrikus területfejlesztési modell ugyancsak kedvezően hat az innováció terjedésére, szemben az erősen centralizált államokkal, ahol a források a fővárosokban összpontosulnak. Külön ki szokták emelni, hogy a határon átnyúló együttműködés lehetővé teszi a szubnacionális szintű kantonok számára, hogy maguk is támogassák az innovációt, továbbá partnerségeken keresztül az innovációs tanácsadás kiépítésével elősegítsék az erőforrások szomszédsági használatát vagy a technológiatranszfer határregiókban való működését (Sohn, Reitel, Walther 2009).

A globális gazdasági kihívásokra adott válaszként a svájci szövetségi kormányzat felismerte, hogy legjelentősebb városait hálózatos együttműködésbe kell szervezni ahhoz, hogy attraktívvá váljanak a nemzetközi gazdaság számára. Ez Genf és Bazel esetében a határon átnyúló együttműködés eszközével tud megvalósulni. Az agglomerációs politika a kis- és középvárosok feladatául a nagyvárosoktól érkező fejlesztési impulzusok fogadását definiálta, úgyszintén hálózatba szervezés útján. E módszer lényege a hasznok és terhek hori-



zontális kiegyenlítése. Svájc tehát agglomerációs politikája fő irányává tette a föderatív államberendezkedésből adódó vertikális együttműködést és a horizontális kooperáció erősítését (Tobler 2002).

Győr esetében sem kerülhető meg helyzetének számbavétele, azaz hogy melyik, az előbbieken bemutatott térstruktúrán keresztül kívánja pozícióját stabilizálni. A Bécs-központú, határon átnyúló többközpontú városrégió szubcentrumává kíván-e válni, avagy egy közép- és kisvárosokból álló horizontális városhálózatba tud eredményesen beágyazódni, adott esetben ugyancsak a határon átvívelő módon. Tulajdonképpen mindkét út kooperatív keretei körvonalazódtak az elmúlt években a Centrope régió, illetve az Arrabona EGTC képében. Győr tehát nem önálló szereplője a gazdaságnak, elemi érdeke, hogy elhelyezze magát a városhálózatban, a nagyvárosi területek és metropoliszok viszonyában.

## **A területi tervezés modernizációja mint kormányzási eszköz**

Egyre több uniós tagállam adott tervezési jogosultságot városi térségei (agglomerációi, városrégiói stb.), azaz az állami térfelosztás szempontjából „köztes” szintek számára abból a célból, hogy hozzásegítse nagyvárosi térségeit a nemzetközi versenyképességhez. Ez egybevág az EU törekvésével, hogy a városokat versenyképességük erősítése végett a stratégiai szemlélet felé terelje. A tervezés eszközeinek modernizálása – ami az elmúlt 10-15 évben lezajlott – döntő jelentőségű ebben a folyamatban, mivel a hagyományos területhasználati tervezést felváltotta a fejlesztési típusú stratégiai szemléletű tervezés. A tervezés megújítása, a kooperatív tervezés térhódítása szervesen kapcsolódik össze az új típusú kormányzással, amely a hálózatokat formáló helyi szereplők önmeghatározásán és öngazgatásán alapul.

A governance mint a szektorok és szereplők közötti párbeszéd alkalmas a konfliktuskezelésre, a konszenzuskeresésre és az erőforrások egyesítésére. Végso soron új innovatív struktúrákat és fejlesztési prioritásokat hoz létre, ami hatékonyságnövekedést eredményez a korábbi hierarchikus-bürokratikus tervezéshez képest. A szupralokális és a városrégió szintű tervezés során az állami intézmények helyébe az érintett és bevont szereplők hálózatai lépnek, tehát a közsféra mellett a magán- és az egyetemi szféra, valamint a civil szektor is megjelenik. Az új kormányzás modellje az az eszköz, amely egyúttal a társadalmi részvétel szélesítésére is alkalmas. Ily módon a kohéziós politikában az alulról kezdeményezett stratégiai szemléletű és helyi erőforrásokra építő gazdaságfejlesztés igénye összekapcsolódott a többszintű kormányzás elvének érvényesítésével, a tervezés rendszerének megújításával, a társadalmi részvétel erősítésének elvárásával.

A governance keretet szolgáltat a területi tervezés rugalmassá tételéhez. A területi tervezés funkciója a városrégióban az, hogy a területek szükségessége

miatti verseny ellen hasson, azaz az érintett helyhatóságok tervezési tevékenységének koordinációjával a területhasználat pozitív és negatív extern hatásait internalizálja, belsővé tegye. Az államra ebben az esetben a szabályozás kialakítójának és a szabályok ellenőrének szerepe jut. Azaz az államnak valamelyest vissza kell húzódnia a területi tervezésből, és bizonyos kompetenciákat át kell engednie az együttműködő szereplői köröknek.

A területi tervezés építményének reformja ezzel nem fejeződik be, ugyanis több állam megújította nemzeti tervezési rendszerét, *tervezési politikát* alkalmaz, amelynek célja lehet a nemzeti városhálózaton belüli egyensúly létrehozása, helyreállítása, más esetekben városainak jobb pozicionálása a globális gazdaságban. Ebben az elmozdulásban benne van az a tény, hogy az elmúlt évtizedek során a városok funkciója is módosult. Míg a második világháború utáni évtizedekben a városhierarchia különböző szintű városainak arányos elhelyezésével az volt a feladat, hogy az állampolgároknak biztosítsák a közszolgáltatásokkal és a javakkal való ellátás kiegyenlített hálóját, addig az utóbbi két évtizedben előtérbe került *a városok fejlesztési funkciója*. A városok közül mind több vállalkozóként viselkedik, beavatkozások helyi kezdeményezőjeként lép fel. Együttműködik szomszédos és távoli városokkal, keresi a fejlődési céljaihoz legmegfelelőbb partnereket. A földrajzi távolság el is veszítheti jelentőségét a városhálózatok formálása során: a fejlesztési stratégia mentén a városok komplementer módon kapcsolódnak össze, keresve az egymást kiegészítő előnyöket. Ez a folyamat leginkább a közepes méretű városokat jellemzi, amelyek önmagukban nem versenyezhetnek a nagyvárosokkal (Cattan 2007).

A governance-t a kooperáció és koordináció kettősevel szokták jellemezni, amely nemcsak a helyi és a területi szereplők viszonyát írja le, hanem az állam megváltozott működését is. Ugyanakkor az állami szervek maguk is mind gyakrabban alkalmazzák belső kormányzási viszonyaikban a koordinációs mechanizmusokat, persze az államot tipikusan jellemző hierarchikus és parancsuralmi eszközök mellett, és nem azok helyett (Einig 2003). A régi uniós tagországokban a koordináció szerves fejlődése következtében a hatékony állam eszköz az ágazatok és a területi szintek egymás közötti kommunikációjának biztosítására, a tranzakciós költségek csökkentésére. Az új tagországokban elsősorban a Strukturális Alapok ésszerűbb felhasználása során, eljárási szabályok formájában megteremtett eszközről van szó, amelynek kielégítő működését nehezíti az együttműködési kultúra alacsony foka.

A Svájci Föderális Területi Tervezési Hivatal jelenlegi agglomerációs politikája ösztönzi a horizontális együttműködést az agglomerációkban, különösképpen a hatékony várostervezés megvalósítása céljából. Ezért a hivatal pénzügyileg támogatja az agglomerációt alkotó vagy agglomerációvá válni kívánó önkormányzatok közös tervezési projektjeinek fejlesztését és a tervezési tevékenység koordinációját. A döntő lépést az jelentette, hogy új *agglomerációs fejlesztési programokat* dolgoztak ki a régiókban, s ezzel elismerték, hogy napja-

ink sok tervezési problémája régiókat vagy agglomerációkat érint, következésképp az elszigetelt megközelítés hátráltatja a hatékonyságot (OECD 2011).

Megemlíthető Franciaország is, amely 2010-ben úgy döntött, hogy három nagyvárosi régiójának (Párizs, Lyon és Aix-Marseille-Provence) speciális szabályozást ad az urbanizációs dinamika fokozása céljával, továbbá metropolisztérségei együttesen dolgoznak ki és valósítanak meg területrendezési és fejlesztési programokat versenyképességük és társadalmi kohéziójuk javítására (Balázs 2013).

Látható, hogy az európai integráció következtében a kompetenciák feldarabolódása tapasztalható a területi szintek és téregységek között, melyek egyre jobban függenek egymástól. Ugyanakkor az EU egyszerre ösztönzi a döntési hatáskörök decentralizációját és a többszintű kormányzás eszközével a szintek ismételt integrációját.

Versenyképes metropolisztérségek csak hatékony governance-struktúrákkal képzelhetők el, vélekedett Schäfer és Stellmacher (2007), ami a stratégiai szemléletű területi tervezéssel váltható valóra. Innen érthető meg, hogy a tudásalapú gazdasággal rendelkező országokban miért emeli ki az állam a nagyvárosi térségeket az általános adminisztratív térfelosztásból és miért jogosítja fel őket fejlesztési stratégiák elfogadására. E fejlesztési stratégiákat azután a központi állam tárgyalási alapként fogadja el a város- és a gazdaságpolitika számára, támogatásban részesíti a nagyvárosi és a nemzeti szempontból is stratégiai jelentőségű célokat. A nemzetállam a tervezésen és a finanszírozáson keresztül koordinálja az országos térstruktúra különféle elemeinek fejlődését, elhelyezve a súlypontokat és generálva a szinergikus hatásokat. A francia, a német, a holland vagy az olasz állam immáron évtizedek óta gyakorolja és finomítja a területi irányításnak ezt a fajta rendszerét, *a tervszerződések vagy közszerződések alkalmazásával.*

## **A kooperatív állam szerepkörével kapcsolatos következtetések**

Rendkívül fontos, hogy a városrégiók alkalmazzák a kooperációt mint azt az eszközt, amely az intézményesítés fokától függően rövidebb vagy hosszabb távon létre tudja hozni a városrégió egységét, és a közös érdekeknek alárendelten képes kiküszöbölni a szereplők közötti konkurenciát. A városrégió intézményesítésének két fő csapásiránya van. Az egyik szerint továbbra is a közjogi típusú szervezetekben működnek együtt a helyi kormányzatok, a másik – mind gyakrabban alkalmazott – eszköz a governance (Somlyódyne Pfeil 2012b).

A nagyvárosi térségek intézményesítésének új érája az 1990-es évek elejétől indult és napjainkig tart, tágabb összefüggéseit a tanulmány előző részei igyekeztek megvilágítani. A központi és helyi szereplők a funkcionális és a versenyképes városrégiók létrehozására egyaránt törekszenek. Az európai in-

tegráció maga is erősítette a területi versenyt, ezért Európa (nagy)városi térségeiben a kormányzás növekvő mértékben a gazdaságfejlesztési politika (policy) mechanizmusaként aktiválódott, amelyek

- célja a hozzájárulás a versenyképességhez (gazdasági növekedéshez és foglalkoztatáshoz);
- irányultsága a gazdasági célok, a külső tőkevonzó képesség erősítése;
- jellemzője az innovativitás;
- normatív alapelvei az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a gazdaságosság;
- szervezeti karaktere a politikai-gazdasági koordináció (Somlyódyné Pfeil 2011).

Ez a folyamat arra a helyzetre utal, amikor az állam elveszíti általános monopóliumhelyzetét a közösségi és közpolitikai döntések meghozatalában. Míg a hagyományos demokráciafelfogás elválasztja a magán- és a közszférát, addig a governance gondolata összekapcsolja és előtérbe tolja az állam és a gazdaság, valamint az állam és az állampolgár közötti kapcsolatokat. A városrégiók tehát a tervezés, a gazdaságfejlesztés, a politikaformálás és az állami térszervezés újjáformálódó terei lesznek.

Az új típusú kormányzás nyilvánvalóan nem szorította ki a hagyományos államot, annak működése révén egyidejűleg vannak jelen a hierarchikus, a kompetitív és a kooperatív viszonyok. Következésképp a városi kormányzás terei, a városrégiók négy elem kombinációjával jellemezhetők (Frey 2003):

- piac: partnerségi tárgyalás és megegyezés;
- hierarchia: az állam szabályozó hatalmi eszközei;
- hálózatok: együttműködés;
- kiegyenlítés: hatékonyságot és innovációs nyereséget eredményező állami újraelosztás.

Mind gyakrabban fogalmazódik meg, hogy a gazdaságilag sikeres országok decentralizált államok. Ezekben a városok feladata, hogy maximalizálják gazdasági lehetőségeiket és sikereiket, aminek legfontosabb előfeltételét a nemzeti kormányok által kijelölt keretek adják. Tehát a városrégiót intézményesítő szervezetek kockázata a funkcionális korlátozottság (Herrscher, Newman 2003). Ha ugyanis nincsenek felruházva kielégítő politikai és pénzügyi hatalommal, az a veszéllyel fenyeget, hogy gazdasági pozíciójukból veszítenek, telephelyi attraktivitásuk csökken mind a tőke, mind a munkaerő, mind a külső vállalatok szemszögéből. Azaz a nemzeti keretfeltételek támogathatják és blokkolhatják az együttműködést, minthogy a központi kormányzat birtokolja a szabályozási és az ellenőrzési eszközöket.

A kutatás tanulságai látszólag ellentmondásosak: noha a fejlődés a hierarchikus államtól eljutott a partneri és kooperatív államig, mégis arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a nemzetállamra szükség van. A nemzetállam rendelkezik ugyanis azokkal a jogosultságokkal, melyeken keresztül

- az adott államon belüli hatalmi struktúrákat át tudja alakítani, s mint tudjuk, a térszerkezet reformjának, a döntési kompetenciák szétterítése vagy centralizációja összefügg a gazdasági versenyképességgel.

- A városrégiók, városi térségek kapcsolatainak összetettsége horizontális és vertikális kooperációban kell, hogy kifejezésre jusson, amelynek politikai keretét ugyancsak az állam teremti meg.
- Az állam kezében van a struktúrapolitika formálása, amely a kiegyenlítő mechanizmusokat működteti (támogatási irányvonalak meghatározása, modellkísérletek támogatása, tervezési felhatalmazás megadása stb.).
- Végül a központi kormányok agglomerációs vagy várospolitikájuk révén közvetve vagy közvetlenül részt vesznek a stratégiai jelentőségű intézmények működtetésében, városaik nemzetközi pozicionálásában is.

Egyik következtetésem szerint Győr feladata, hogy integrálja városi vonzáskörzetét, amihez minél több és intenzívebb kooperációt kell kialakítania más önkormányzatokkal, továbbá a magán-, a tudástranszfer- és a civil szektorral országon belül és transznacionális jelleggel. Győr számára elengedhetetlen, hogy felismerje az együttműködések fontosságát, csak így válhat lokális szereplőből regionális dimenziójú szereplővé. Másik következtetésem értelmében a városokkal és a városi térségek fejlesztésével nemcsak az EU-nak, de a magyar államnak is dolga van. Az új állami szerepfelfogás ellenére az államra szükség van, hiszen az állam adja meg területi egységei számára a szuverenitás bázisán azokat a felhatalmazásokat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a városok és a városi térségek eredményesen működjenek és nemzetközi keretek között alkalmasak legyenek a közös feladatok megoldására. A nemzetállam területi egységeinek mozgásterét a nemzeti jog határolja be, adott város vagy városrégió cselekvési amplitúdója nem terjedhet túl a szabályozás megállapította közjogi minőségen és kompetencián, amelyen a nemzetközi együttműködés nyújtotta keretek és új intézmények sem módosítanak.

## Jegyzet

- 1 A győri járműipari körzet mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0010 című projekt A2. résztemája: Az állami szerepek átalakulása és azok hatása a területi szerkezetre. Résztemavezető: Somlyódyné Pfeil Edit.

## Irodalom

- Atkinson, R., Rossignolo, C. (2008): The re-creation of the European city: governance, territory and polycentricity. In: Atkinson, R., Rossignolo, C. (eds.): *European debates on spatial and urban development and planning*. Techné Press, Amsterdam, 7–16.
- Balázs I. (2013): *Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközrendszere a várospolitikai keretei között*. Kézirat, készült a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0010 c. projekt A2 sz. résztemája keretében.

- Buck, N., Gordon, I., Hall, P., Harloe, M., Kleinman, M. (2002): *Working capital: life and labour in contemporary London*. Routledge, Oxford
- Cattan, N. (ed.) (2007): *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. John Libbey Eurotext, Montrouge
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9–10., 479–503.
- EGSZB (2004): Az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság véleménye a „Nagyvárosi területek: társadalmi-gazdasági következmények Európa jövőjét illetően”. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2004/C 302/20.
- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU. Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. *Raumforschung und Raumordnung*, 2., 107–117.
- Frey, R. L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8–9., 451–462.
- Herrschel, T., Newman, P. (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9–10., 543–555.
- Lengyel I. (2010): *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- OECD (2011): *OECD Territorialexamen: Schweiz 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096868-de>. (Letöltés: 2012. január 25.)
- Parkinson, M. (2005): Local strategies in a global economy. Lessons from competitive cities. In: *Local governance and drivers of growth*. Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, 133–174.
- Régiók Bizottsága (1998): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ *Der Ausschuss der Regionen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 98/C 251/04, C251/11.
- Schäfer, R., Stellmacher, F. (2007): *Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland*. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Technische Universität, Berlin (Werkstatt Praxis; 52.)
- Servillo, L. A. (2008): Urban policy and the objective of territorial cohesion in Europe. In: Atkinson, R., Rossignolo, C. (eds.): *European debates on spatial and urban development and planning*. Techne Press, Amsterdam, 39–64.
- Sohn, C., Reitel, B., Walther, O. (2009): Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxemburg, Basel, and Geneva. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 5., 922–939.
- Somlyódyné Pfeil E. (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom*, 3., 27–59.
- Somlyódyné Pfeil E. (szerk.) (2012a): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései: Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. IDResearch Kft., Publikon, Pécs
- Somlyódyné Pfeil E. (2012b): A nagyvárosi térségek intézményesítési feltételeiről az európai városverseny által befolyásolt térben. In: Somlyódyné Pfeil E. (szerk.): *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései: Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. IDResearch Kft., Publikon, Pécs, 43–65.
- Tobler, G. (2002): Agglomerationspolitik in der Schweiz: Auf dem Weg zu einem konkurrenzfähigen Städtesystem. Ziele, Strategien und Maßnahmen der neuen Agglomerationspolitik des Bundes. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9., 501–511.
- Van Criekingen, M., Corunet, P., Luyten, S. (2007): Brussels: Polycentricity as “images on the map”, not in the reality. In: Cattan, N. (ed.): *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. John Libbey Eurotext, Montrouge, 105–111.