

Az állami térszemlélet, a többszintű kormányzás és a várospolitikai egyes összefüggéseiről

Somlyódyé Pfeil Edit
Habil. egyetemi docens

MRTT XIII. Vándorgyűlés
Eger, 2015. november 19-20.

A várospolitikák típusai (Urban policy) (van den Berg et al. 2007, d'Albergo 2010)

Explicit a várospolitika:

- az állami politika területi fókuszja városi jelleggel párosul mind a politika kialakítása, mind végrehajtása során,
- az urbánus célok egyértelműen megjelennek a politikai dokumentumokban és diskurzusban,
- meg is mondja, hogy az aktuális közpolitikai kínálatához és eszközökhöz mely politikai döntéshozók férnek hozzá.

Implicit a várospolitika:

- az adott országban különféle közpolitikák intézkedéseinek, beavatkozásainak hatására jönnek létre változások a városok gazdaságában és társadalmában, vagyis e változások másodlagos következmények,
- ebben az esetben a közpolitikákból hiányzik a területi szemlélet és a hatások inkább esetlegesek várospolitikai szempontból.

Egy másik megközelítés szerint:

- **Direkt várospolitika és indirekt várospolitika** között tehetünk különbséget.

Néhány európai ország besorolása

- I. Franciaország, Hollandia és Svájc egyaránt rendelkezik explicit várospolitikával:

ágazatközi koordinációt végeznek, hogy városaikat minél jobban tudják pozicionálni. Esetükben egyértelmű a hatalmi decentralizáció, vagyis a szubnacionális szintek és városrégiók javára lezajlott hatalmi átrendeződés, ami az indirekt várospolitika eszközének felel meg.

- II. Az ún. implicit várospolitikával jellemezhető országok: Németország, Olaszország, Dánia, Finnország, Svédország és Portugália (Parkinson, M. 2005).

esetükben az urbánus kérdések nem jelentkeznek önálló politikaként és nem társul hozzájuk elkülönült intézményrendszer, de a szaktárcák szintjén működő ágazati politikákban megjelennek a városokat érintő intézkedések, melyek nemzeti szinten koordináltak.

- III. Mi a helyzet a posztszocialista országokkal?

A nemzetállami hozzáállás változása a városokhoz a 21. században

Hierarchikus és bürokratikus állam elveszíti monopolhelyzetét a közpolitikai döntéshozásban → **kooperatív és koordinatív állam**, mely innovatív eszközökkel orientálja, támogatja és szabályozza téregységeit.

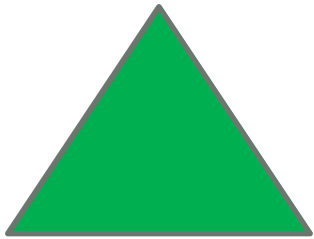
Válasz: **új nemzeti várospolitikák kialakítása** →

A nemzetállami hozzáállásban három tendencia:

- **Decentralizáció** → rescaling, autonóm döntési központok létrehozása – cél a hatékony állam megteremtése
- **Explicit nemzeti városstratégiák** kidolgozása - agglomerációk, városi térségek stb. kijelölése, intézmények, források, tervezési és szabályozási eszközök hozzájuk rendelése.
- **A városok** gazdasági lehetőségeinek garantálása – **pozícionálásuk** a nemzetközi városversenyben.

A területi tervezés mint kormányzási eszköz

versenyképesség



kohézió

governance

„a mágikus városi háromszög”

Buck, N., Gordon, I., Hall, P.–Harloe, M.–Kleinman M. (2002)

- A tervezés modernizációja → az állam bizonyos visszahúzódása a tervezéstől, de tervszerződések!
- Alulról kezdeményezett stratégiai típusú gazdaságfejlesztés → a hálózatokat formáló szereplők önigazgatása
- Az állami térfelosztás szempontjából köztes szintek kiemelése és tervezési felhatalmazása (városrégió, szupralokális szint) – nem-államközpontú térszemlélet
- A hatékony állam eszköze az ágazatok és területi szintek közötti koordináció.

A nemzetállam célja visszanyerni a területi egységek és szintek feletti ellenőrzését

Megoldás a többszintű kormányzás → a közszféra által irányított kormányzás

Az többszintű kormányzás célja:

- A hatalmi decentralizáció következtében szétszóródott hatalmat összekapcsolni és hatékonyá tenni;
- A régi és az új kreált intézményi szintek és szereplők sokaságának összerendezése.

Decentralizáció + Centralizáció (Kuindersma–Boonstra, 2010)

→ a központi állami politika megvalósításának kockázatát megosztani

→ a képlékeny tereket diszkrecionális térré tenni

→ a szereplők közvetett felelősségvállalása és részvétele a végrehajtásban.

A hierarchia árnyékában történő kormányzás (Scharpf, 1994).

A szabályalkotás és a szolgáltatás/megvalósítás funkcióinak elválasztottsága a közpolitikai döntéshozás során (Somlyódyné Pfeil, 2015)

	Gazdaság (Corporate Governance)	Állam (Public Governance)	Regionális governance (föderalizmus)	Városi és metropolisz kormányzás
Szabályalkotó és kontrollt gyakorló	az állam	a szuverén (választó, alkotmányozó hatalom)	a központi állam	a központi állam vagy tagállam/régió
Aktorok	Vállalatok, privát háztartások, érdekszervezet ek	Parlament, Kormány, Közigazgatás	Tagállamok, érdekszervezet ek	a közszféra, a gazdasági és civil sféra szereplői

Forrás: Frey (2003:457.) alapján saját szerkesztés.

Felmérés és helyzetkép (Urban Trends and Governments), OECD, 2014

Reprezentatív felmérés az OECD-tagállamok csaknem valamennyi metropolisztérségének governance kezdeményezéséről

- A szakirodalmi álláspont szerint a szuboptimális önkormányzati méret aláássa a hatékony működést – a koordinált és finanszírozható kiegyenlített közszolgáltatás-szervezést, továbbá a városrégió gazdasági fejlődését (Warner, 2012).
- Az adatok feldolgozása kettős céllal, az egyes kormányzási struktúrák leírása kvalitatív és kvantitatív módszerrel, továbbá korreláció keresése a városrégió gazdasági és társadalmi fejlődése és a kormányzás között.

A tipikus governance kezdeményezések megragadása

- A metodológia a funkcionális városi térség fogalmát használta – min. félmillió lakos egy folyamatosan beépített agglomeráció városmagjában és vonzáskörzetében.
- Az OECD módszertan alapján beazonosított 275 metropolisztérség vizsgálata.
- Definíció: „Metropolitan area governance is characterised by the vertical and horizontal interactions of different actors that can take on many different forms.” (Hooghe, Marks 2001).

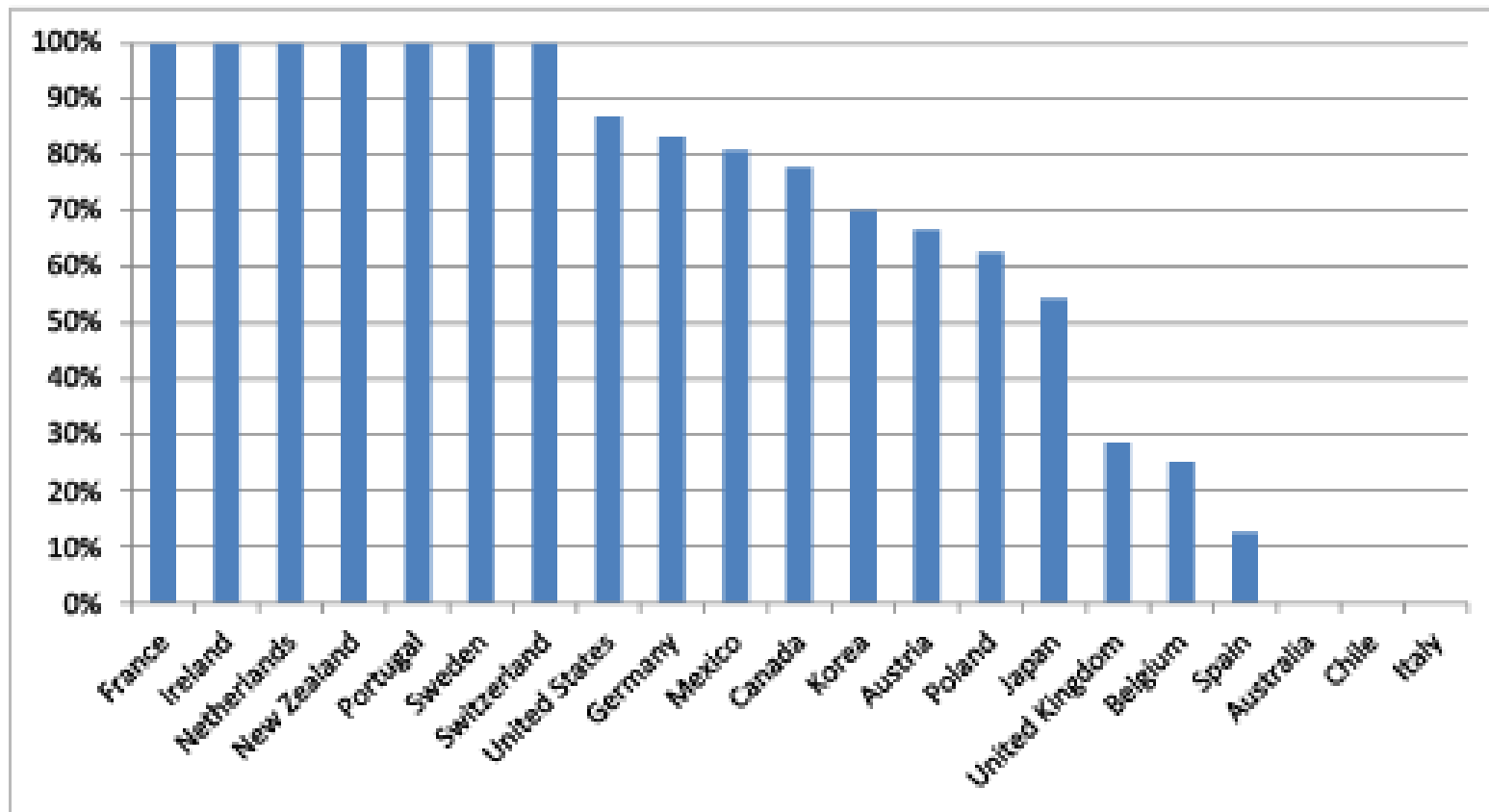
Négy kritériumnak való megfelelés:

- **Geográfiai kiterjedés (Geographical scope)**
- **A bevont szereplők (Involved actors)**
- **Tematikus fókusz (Thematic focus)**
- **Tematikai szélesség (Thematic width)**

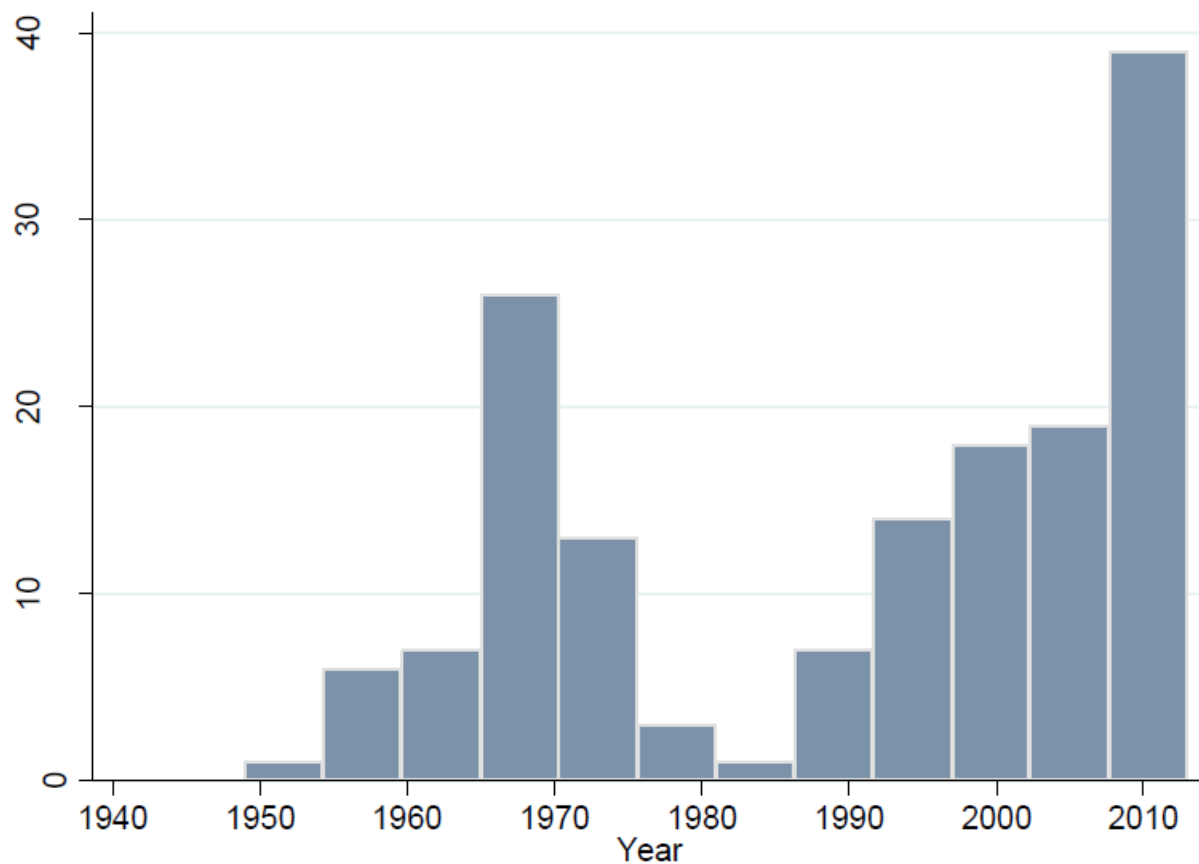
A vizsgált 263 MA megoszlása országokként, db (OECD, 2014)

Ausztrália	Ausztria	Belgium	Kanada	Chile	Franciaország
8	3	4	9	3	15
Németország	Írország	Olaszország	Japán	Korea	Mexikó
24	1	11	36	10	26
Hollandia	Új-Zéland	Lengyelország	Portugália	Spanyolország	Svédország
5	3	8	2	8	3
Svájc	UK	USA			
3	14	68			

A kormányzó testülettel rendelkező metropoliszok aránya országonként (OECD, 2014)



A nagyvárosi kormányzás létrejöttének éve a mintatárségekben (OECD, 2014)



Összefüggések a népesség, a jövedelem és a kormányzás között – működési súlypontok

Három tipikus működési terület jellemző:

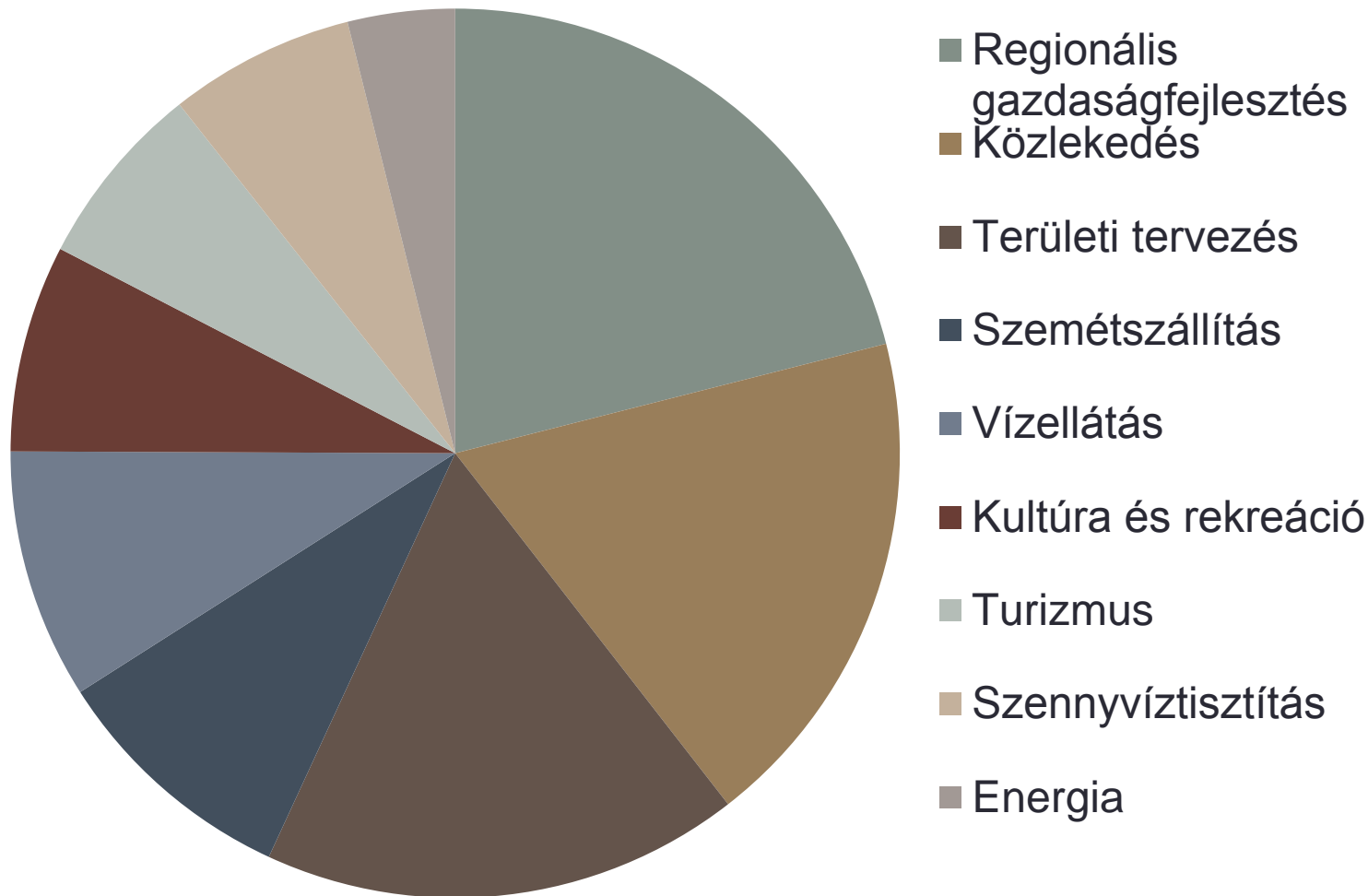
- a regionális (gazdaság)fejlesztés (81%)
- a közlekedés (71%)
- a területi tervezés (67%).

Összességében a 178 metropolisz térség 91%-ában mindhárom terület megjelenik.

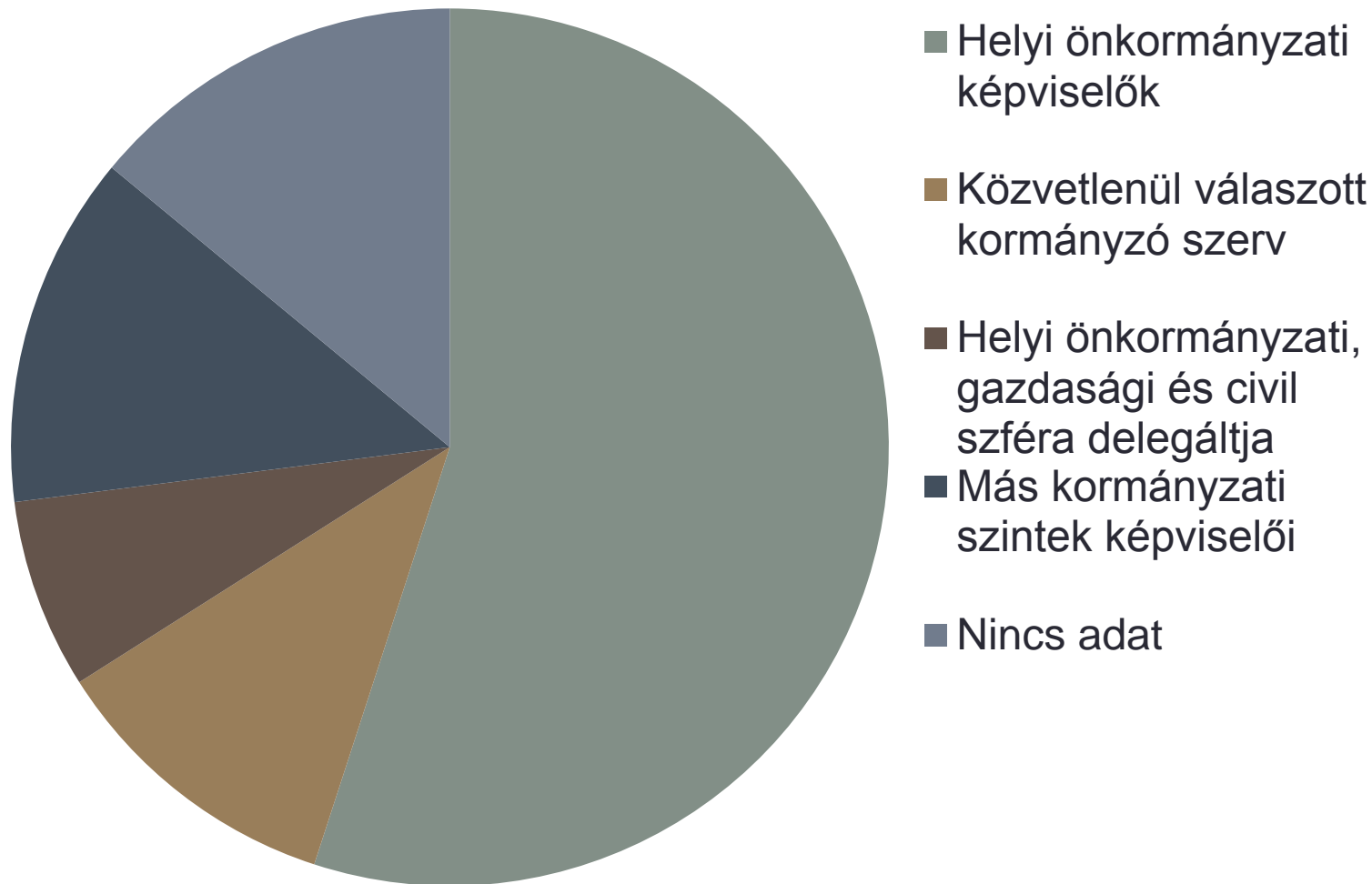
Következtetések:

- Azok az MA-k, amelyeknek van governance testületük egyharmaddal nagyobbak/népesebbek, mint amelyekben nincs.
- Az előbbiek 2000-2010 között gyorsabb népességnövekedést mutattak.
- A kormányzati szervvel rendelkező MA-kban az egy főre jutó GDP átlagosan 7%-kal magasabb, mint az azt nélkülözőkben.

A metropolisz kormányzatok tipikus működési területei (OECD, 2014)



A kormányzó testületek összetétele (OECD, 2014)



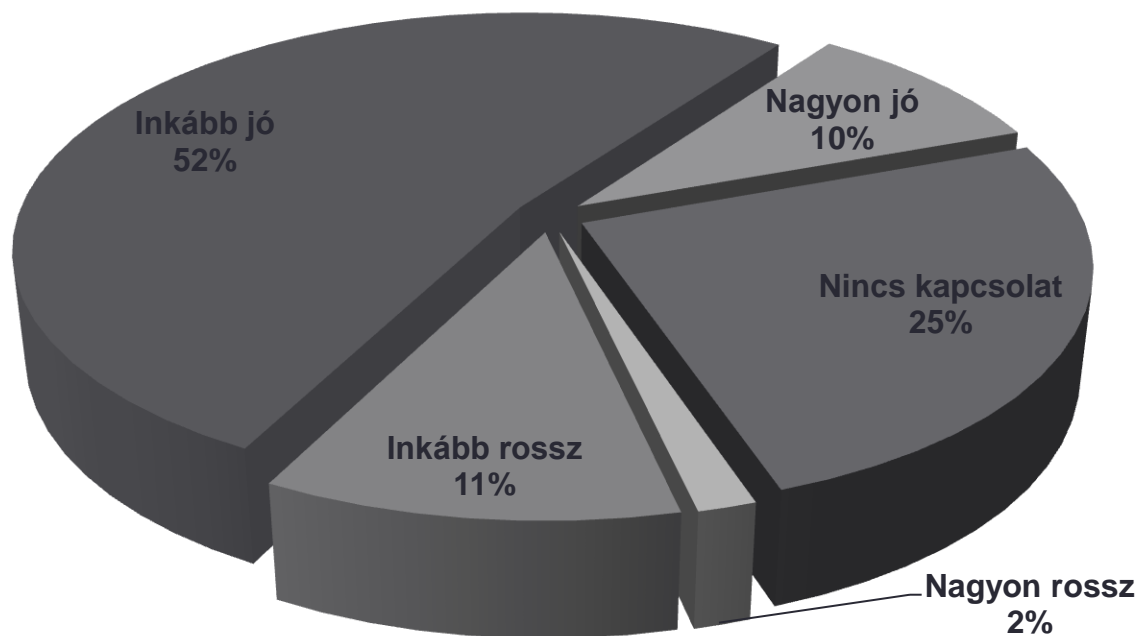
Új kohéziós politika - Az integrált szemlélet megerősödése

EU-ban

- 1994 Aalborgi Charta – fenntartható szemléletű városfejlesztés és öngazgatásra történő felhatalmazás.
- 2000-2006. tervezési időszak: Az EU a közmenedzsment új technikáit beemelte kohéziós politikájának eszközei közé: fenntartható városfejlesztés → integrált városfejlesztési stratégiaalkotás mint feltétel – új együttműködési formák, európai típusú városfejlesztés.
- Stb.
- 2014-2020 Új kohéziós politika:
 - A területi dimenzió erősítése
 - Városfejlesztési súlypont
 - Helyi közösségek fejlesztési stratégiáira építkezés – funkcionális térségek?
 - Új eszközök: közösségvezérelt helyi fejlesztések és integrált területi beruházások

A helyi politikusok saját megítélése az önkormányzatnak a nagyvároshoz fűződő kapcsolatáról, 2012 (%)

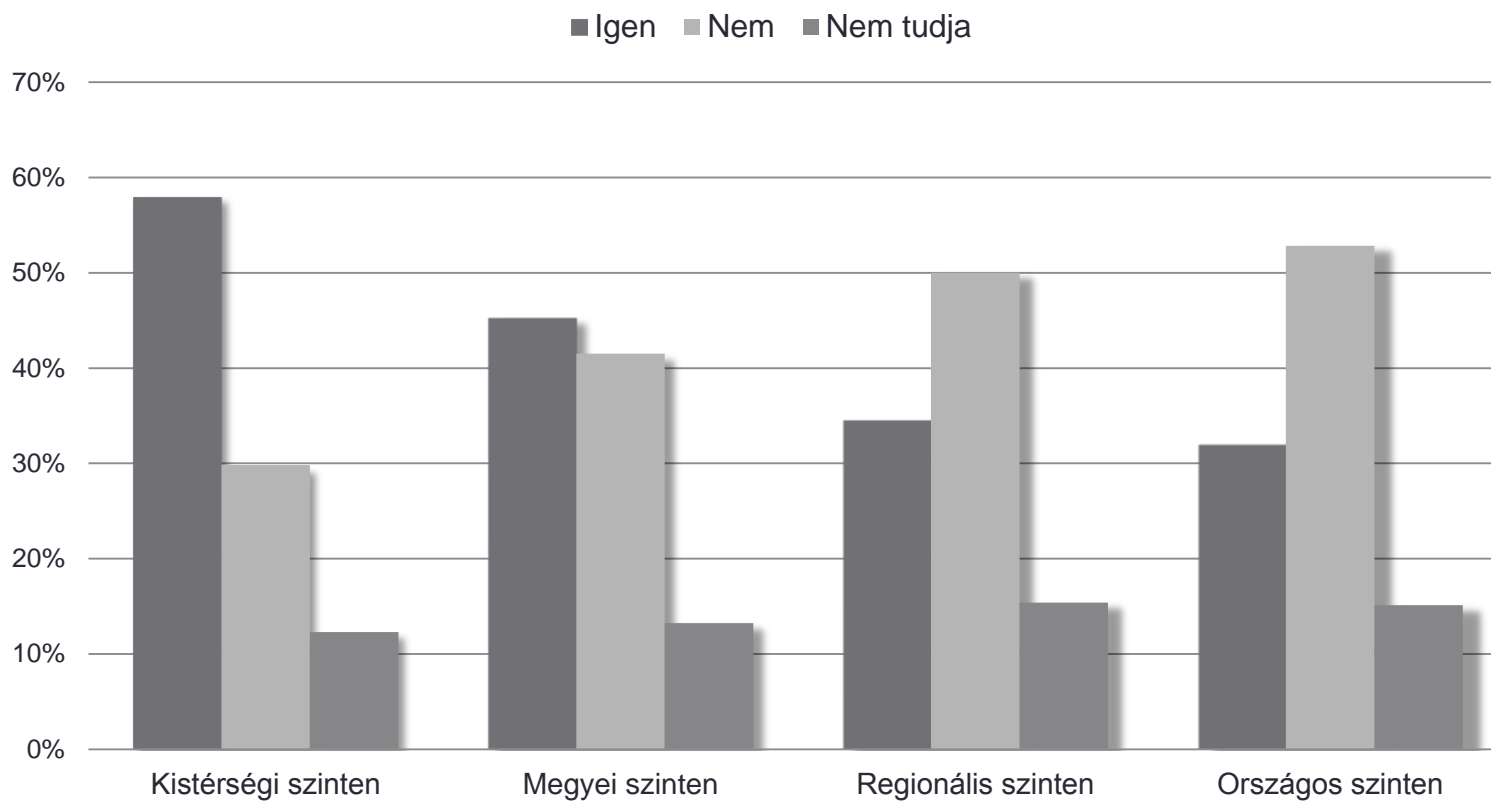
Forrás: OTKA alapján saját szerk.



*Somlyódy*né P*feil Edit*

A nagyvárosi térség érdekeinek képviseltsége a különböző területi szinteken, 2012 (%)

Forrás: OTKA alapján saját szerk.



Somlyódné Pfeil Edit

Magyarország várospolitikájának formálódása

Az EU új tagállamai hosszú időn keresztül nem rendelkeztek várospolitikával → egyfajta megkésettség

Hazánkban

1. lépés: A papíron maradt 2005. évi OTK.
2. lépés: 2014. évi OFTK – grandiózus álmok.
3. lépés: Partnerségi Megállapodás – tiszta vizet a pohárba!
 - A Partnerségi Megállapodás kihúzza az ITI-t.
 - A CLLD alkalmazása korlátozott: vidékies térségek fejlesztése, valamint Városok és városrészek integrált fejlesztése.
 - Összforrás: az ERFA 0,97%-a + ESZ 1,04%.
4. lépés: Városfejlesztés a tervezési gyakorlatban?
 - Diskurzus szintjén megjelenő várostérségi integrált programok (1181/2013. sz. Kormányhatározat a várostérségi integrált programok tervezési térségeinek lehatárolásának irányelveiről)
 - „A közös várostérségi tervezést, az együttműködést és a közös fejlesztéseket megfelelő támogatással szükséges ösztönözni.” [1.c)]
 - A tervezés szintjei
 - Budapest és agglomerációja
 - Megyei jogú városok kiterjesztve a vonzáskörzetükre
 - Megyei szint – a járási székhelyek megerősítése és a város-vidék kapcsolatrendszer fejlesztése (települések közötti együtt-tervezés)
 - A fejlesztések átnyúlhatnak a közigazgatási (járási, és megyei) határokon.

A tervezés lényegének meg nem értése?

- Megyei tervezés a TOP-on belül 2014-ben
 - Integrált gazdaságfejlesztési projektcsomag a megye egészére
 - Kistérségi-regionális integrált projektcsomag – kormányzati módosítás kistérségről járásra – projektgenerálás a járásközpontok segítségével?
- A megyei jogú városok fejlesztése – Modern Városok Programja 2015-ben
 - Egyedi kormány-város megállapodások pontszerű fejlesztésekkel ↔ Tervszerződés, teljesítményszerződés, programszerződés stb.
- Járásszékhely városok integrált településfejlesztési stratégiája 2015. első félév
 - Megrendelő Belügyminisztérium
 - Központi közbeszerezésben regionálisan egy kiválasztott tervezői-szakértői csoport – egységes módszertanra és a városok igényeire építve elkészített ITS-ek.
 - Eredmény: a vonzáskörzetekre maximum általánosságok szintjén érintőlegesen vonatkozó tervek.

Ígéretekből, tervekből nincs hiány

(Forrás: Magyar Nemzet 2015. 06. 10.)

Főbb ígérek a megyei jogú városokban

- Kétszer kétsávos autótút Sopron és Csorna, valamint Sopron és az országhatár között
- A barokk belváros felújítása



Sopron

- 2018-ig négysávos autótút épül az M3-as autópályáig
- Az egri uszoda bővítése
- Az egri vár fejlesztése
- Ipari park létesítése



Eger



Miskolc

- Autópálya épül Kassa felé
- Folytatódik a miskolctapolcai strand-fürdő fejlesztése
- A diósgyőri vár fejlesztése
- Ezerhektáros iparterület kialakítása



Debrecen

- A debreceni főpályaudvar fejlesztése
- Új ipari park kialakítása
- A nemzetközi repülőtér fejlesztése
- A debreceni Nagyerdő fejlesztése



Szolnok

- Négysávos út Budapest és Szolnok között
- A MÁV-sporttelep fejlesztése
- A Tiszaliget fejlesztése
- Új kikötő építése



Zalaegerszeg

- Gyorsforgalmi út 2018-ig a 76-os főút fejlesztésével
- Az inkubátorház bővítése
- Mindszenty-látogatóközpont építése
- Befejeződik a Zala Megyei Kórház fejlesztése



Székesfehérvár

- A Szent György kórház fejlesztése
- A belváros összekötése a Zichy-ligettel
- Egy új hangversenyterem építése
- A város bevonása a Velencei-tó turizmusának fejlesztésébe



Pécs

- Az M6-os és M60-as autópálya eléri az országhatárt
- Az épülő Nemzeti Kosárlabda Akadémia mellett sport- és szabadidőközpont jöhet létre
- 2018-ig hatezer új munkahely

Forrás: MN-gyűjtés / MN-grafika

Lengyelország – növekvő gazdaság és sikeres városok

- Decentralizáció és regionalizáció, de városhálózat fejlesztésére vonatkozó irányelvek a regionális politika részeként jelennek meg.
- Kedvező városszerkezet: A 16 lengyel vajdaságból 12-ben található olyan város vagy városhalmaz, amely metropolisszá nőheti ki magát.
 - Jelenleg öt nagyvárost tartanak számon, amely megfelel ennek a kategóriának: Varsó, Wroclav, Krakkó, Poznan és Gdańsk (Wojtowicz 2010).
- Lengyelországban ismert a nagyvárosi tervezés → a területileg érintett vajdaság marsalljának joga a metropolisz térség területfejlesztési tervének kidolgozása.
- Lengyel Metropolisz Unió - A nagyvárosi térségek nem képeznek adminisztratív területi egységet, azonban a városi kormányzás kialakítása túl lépett kezdeti próbálkozásain (Lackowska–Świaniewicz 2010).
- Sikeresnek mondott kormányzási modellek:
 - Wroclawi Agglomerációs Stratégiai Tervbizottság
 - Felső-sziléziai Metropolisz Unió
 - Gdańsk Nagyvárosi Térségi Szövetség (Gdańsk Metropolitan Association).

A lengyel városok kategorizálása (Smetkowski et al., 2006)

Metropolisz központok	Regionális központok (A jelzéssel)	Regionális központok (B jelzéssel)	Szubregionális központok (A jelzéssel)	Szubregionális központok (B jelzéssel)	Szupralokális központok
Varsó	Lublin	Bialstok	Plock	Kalisz	Elblag
Sziléziai konurbáció	Szczecin	Bielsko- Biala	Wloclawek	Koszalin	Rybnik
Krakkó	Torun	Bydgoszcz	Opole	Slupsk	Grudziadz
Poznan		Czestochowa	Gorzów	Tarnów	Jastrzebie- Zdrój
Tricity		Kielce	Legnica	Walbrzych	
Wroclaw		Rzeszów	Radom		
Lódz		Olsztyn	Zielona Góra		

Románia várospolitikája

A várospolitikai szervezeti helye a kormányzatban: Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztériumban.

A városok új besorolása a növekedési pólus hálózatokba – metropolisz pólusokba és urbánus központokba (243).

Kooperációs eszközök:

- 2001 óta elismeri a főváros és a városhierarchia 1. szintjén lévő városoknak a jogát az önkéntes együttműködésre a városi pólusok és azok 30 km-es körzetében lévő önkormányzatok között.
- 2011. A helyi közigazgatásról szóló törvény ezt kiterjesztette a megyeközpontokra.
- **2014-ben 10 funkcionális metropolisztárség működött** NGO-ként közjogi státusszal - önkormányzatközi fejlesztési szövetségek
- **2008-ban a 7 fejlesztési pólus kijelölése** – a szervezetek alapításának kötelezővé tétele (ERFA forrásokból integrált városfejlesztési projektek támogatása)
- Növekvő metropoliszok (Bukarest, Kolozsvár és Temesvár) és a sikeres szerkezetváltást végrehajtók (Brassó, Plojesti, Iasi, Bacau).

A hatékony városfejlesztést veszélyeztető tényezők – a légtüres tér esete?

- Az állami működés alacsony hatásfoka – etatizált közigazgatási struktúra
 - Helyek terei helyett áramlások terei (Paasi, 2001) ↔ a képlékeny terek befogadásának negligálása
 - Téralkítás nem normatív eszközökkel ↔ bottom-up kormányzási struktúrák ellehetetlenülése.
- A kormányzat szintjén **implicit és direkt várospolitiká** alkalmazása
- A többszintű kormányzás nem működik:
 - vertikális ágán – akciózó, diszkrecionális jogkörként kezelt városfejlesztési intézkedések
 - a **városi térségek horizontális együttműködésének 25 éves hiánya** - a területi egységek felhatalmazásának szűkülése az önálló cselekvésre, intézményi modellek hiánya stb.
- A **társadalmi tőke alacsony foka, általános bizalomhiány** → a partnerség horizontális szintje gyenge (World Value Survey)

Következmény: **társadalmi-területi integráció hiánya és a „jó kormányzás” esélyének gyengülése**

Irodalom

- Ahrend, R.- Gamper, C. Schumann, A. (2014) The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>. Letöltés: 2015. július 6.
- Benedek, J.- Cristea, M. (2014) Growth Pole Development and ‚Metropolization’ in Post-Socialist Romania. *Studia UBB Geographia*. LIX., 2. 125-138.
- Peeters, D. (2011) The Functional Urban Areas Database. Technical Report. ESPON, EU. http://www.ums-riate.fr/Webriate/wp-content/uploads/2014/04/DB_TR-FUAs.pdf. Letöltés: 2015. augusztus 9.
- Buck, N.-Gordon, I.-Hall, P.–Harloe, M.–Kleinman M. (2002) *Working Capital*. Routledge, London.
- Frey, R. L. (2003) Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. *Informationen zur Raumentwicklung* 8–9. 451–462.
- Gajduszek Gy. (2009) Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozásban. *Politikatudományi Szemle* 2. 58–80.
- Somlyódy P. (2011) Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom* 2011. 3.
- Somlyódy P. (szerk.) (2012) *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben. Publikon Kiadó, Pécs.
- Smetkowski, M. - Jalowiecki, B. - Gorzelak, G. (2006) Metropolitan areas in Poland – diagnoses and recommendations. In: *Regional and Local Studies*, 2006, Special Issue, 37-58
- Wojtowicz, D. (2010): Metropolises and Big Cities as Regions' Growth Locomotives: Analyses of Regional Strategies in Poland. In: Temmes, M., Soós G. (eds.) *Metropolitan CEE Big Cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe*. NISPACEE Press, Bratislava. 179–193.

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!