



A hatékony városigazgatás lehetősége az uniós elvárások és a közigazgatás-fejlesztés új stratégiai irányai között

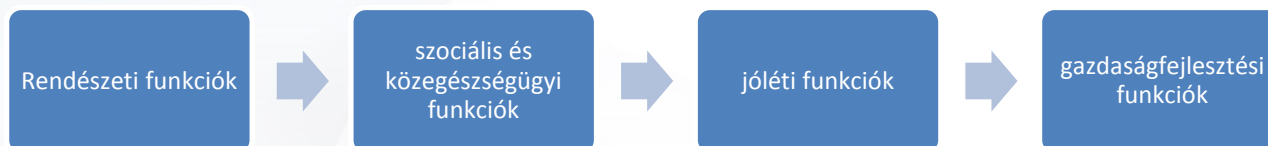
Somlyódné Pfeil Edit
habil. egyetemi docens

MRTT Vándorgyűlés, Nagyvárad
2016. szeptember 15-16.

A városigazgatástól a városi kormányzásig vezető út

A várost térsége, vonzáskörzete számára teljesített funkciók teszik várossá (Beluszky 2004) → következésképp a városigazgatás fogalma nem szűkíthető le a városra mint pontszerű térbeli alakzatra.

Lipcse Charta (2007) a fenntartható európai városokról: az európai területi fejlődés zálogát a városok jelentik!



Adaptáció a környezeti kihívásokhoz: **VÁROSIGAZGATÁSBÓL VÁROSI KORMÁNYZÁS.**

A kis- és közepes méretű városok tekintetében a városigazgatás hagyományos fogalmához képest több ponton regisztrálhatók változások:

- Az állami környezetben – a koordinatív és kooperatív állam létrejötte vagy az etatizált állam
- Földrajzi/adminisztratív léptékben
- Tematikában
- Eszközökben
- Kormányzási típusban, a kormányzás struktúrájában és szereplői körében.

Az előadás célja: a változások főbb csomópontjainak áttekintése és a nemzetközi trendhez képest egy tömör hazai helyzetkép felvázolása.

Diagnózis a hazai városhálózatról:

- A magyar várospiramis hiányos - a hiányzó városkategória funkcióit el kell látni.
- A városok nemzetközi láthatósága problémás.
- A városhálózat fragmentált.

A kis- és középvárosok számára **két opció kínálkozik, mindkettő a kooperációra épül:**

- A **policentrikus modell** a városok kölcsönkapcsolatain alapul
 - metropolisz térségek klasszikus monocentrikus modellje megváltozott – területükön új alközpontok alakultak ki, azaz a policentrizmus a többközpontú városrégiókra reflektál (intraurbán geography);
 - A policentrizmus alkalmazható a városok közötti (inter-urbán) együttműködésre is, amikor az egyébként történelmileg és politikailag önálló városok funkcionális hálózatra lépnek (Van Criekingen, Corunet, Luyten, 2007).
- A funkcionális városi vonzáskörzetekben a szereplők öngazgatásán alapuló hálózati kormányzása (közigazgatási intézményesítés mellett vagy helyett).
→ A kooperáció célja **a regionális léptékű cselekvéshez szükséges kritikus tömeg elérése**, illetve erőforrások egyesítésével, kiegészítésével a metropolisztérségek versenytársaivá válni.

Az erőforrás-koncentrációt célzó döntések eltávolodása az önkormányzati költségvetési politikától és a közigazgatási intézményesítéstől

A nemzetállam oldalán válságjelenségek.

- Közmenedzsment-reformok harmadik időszaka a 80-as évek közepétől a koordinációs mechanizmusok kiépülése a hierarchikusak és piaciak mellett (Jenei 2009).
- 2008. évi pénzügyi-gazdasági válság hatására Európa-szerte újabb átrendeződések a közigazgatásban:
 - a jóléti állam felülvizsgálata és az állam weberi értékeinek újrafelfedezése;
 - A „jó állam” eszméjének megjelenése - hatékonysági, eredményességi elvárások, rugalmasság és kooperációra való törekvés stb.;
 - az állam működési hatékonyságának összefüggése gazdaságának teljesítményével és versenyképességével.

A posztfordista (tudásalapú) gazdaság felől érkező kihívások:

- A gazdaság részéről igény mutatkozik a gazdasági, társadalmi, ökológiai és kulturális fejlődés összehangolására, a tranzakciós költségek csökkentésére.
- A szakpolitikák közötti koordináció és egyúttal a konfliktuskezelés jelentősége megnőtt.
- A gazdaság igénye a rugalmas határ → módosulásokat indukál az állam térszemléletében.

Az állam útkeresése – a kooperatív állam létrejötte

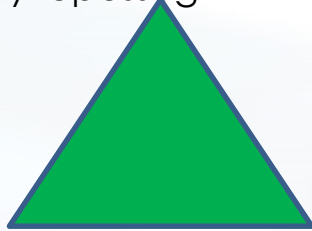
A kooperatív államnak a kormányzás alternatív eszközeit kellett megtalálnia: a társadalmi kezdeményezést és innovációt ösztönzi →

- Decentralizáció → regionalizáció
 - Ágazatok közötti koordináció
 - Neo-korporatizmus (gazdaság- illetve foglalkoztatáspolitikai)
 - Önszabályozó struktúrák bevonása a közpolitika-alkotásba (tudomány-, a kutatás- és technológiapolitika, valamint újabban a felsőoktatás és innovációpolitikában)
 - Új intézményes formák keresése, hogyan mobilizálhatók a szereplők egy hibrid területi lépték mentén, amely alkalmasabb az állam-gazdaság-társadalom hatékonyabb működtetésére.
- A hierarchia árnyékában történő kormányzás (Scharp, 1994).

A városok feladata, hogy maximalizálják gazdasági lehetőségeiket és sikereiket, melynek legfontosabb **előfeltételét a nemzeti kormányok által kijelölt keretek adják** → kockázata a funkcionális korlátozottság (Herschel, Newman 2003).

A hatékony állam eszköze: az idejét múlt hierarchikus-adminisztratív térstruktúrák meghaladása

versenyképesség



kohézió

governance

„a városi háromszög”

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

- **Kiindulópont:** A gazdasági fejlődés szempontjából megtalálni azokat az optimális teregségeket, melyek esetében **a versenyképesség elérésének egyik meghatározó metodikája a kormányzás.**
- Egy alulról kezdeményezett és felülről támogatott folyamat összekapcsolódása.
- Az állami térfelosztás szempontjából „**köztes szintek**” számára adott speciális tervezési jogosultság → fejlesztési típusú stratégiai szemléletű tervezés térnyerése (Frey 2003, Larkin–Marshall, 2008).
- A hálózatokat formáló szereplők önigazgatása.
- Az új funkcionális/képlékeny/köztes terek határait a résztvevő szereplők jelölik ki - azok az egyes közjogi teregségekből építkeznek egy más logika mentén (Allmendiger – Haughton (2009).
- A folyamat mozgatórugója a nemzetállamok területiségének újragondolása (rescaling).
- Fennálló állami területbeosztás meghaladása – **az állam van döntési pozícióban** kinek/kiknek ad át az autoritásból.

A governance kétféle fogalma (Közigazgatás- és politikatudomány)

Governance mint nem hierarchikus kormányzás (Mayntz, 2004)

A kormányzás irányítás és koordináció együttese:

- Horizontálisan átfogja a hálózati kormányzást **az állami, gazdasági és nem-kormányzati szervezetek között;**
- **Vertikálisan** a területi szintek – az állami szervek - közötti koordinációt takarja;
- Harmadrészt az **ágazatok közötti koordinációra** is kiterjed a komplex és keresztirányú problémamegoldás szükségessége miatt.

A „Good Governance” (politikai gyakorlat, Rhodes, 1997)

- 1980-as évek derekától a governance **normatív tartalommal telítődött**
 - a kormányzási teljesítmény javításának programja – a Világbank definiálta a hatékony, jogállami és polgárközeli közigazgatás és állami működés érdekében – az EU is adaptálta.
 - Elemei: Kiszámíthatóság, a jog uralma, eredményesség és hatékonyság, nyitottság és transzparencia, elszámoltathatóság, részvétel, koherencia.

A többszintű kormányzás mint a területi kohézió erősítésének és az integrált szemlélet érvényesítésének eszköze

Az ezredforduló után az uniós kohéziós politikai diskurzusba belépett **a többszintű kormányzás** fogalma (multi-level territorial governance) → területileg rugalmas döntéshozási mechanizmusra fókuszál.

Az MLG mint a közsféra által irányított kormányzás:

- A hálózati kormányzásnak nincs formális legitimitációja, ezért van jelentősége a többszintű kormányzásnak mint az EU által is befolyásolt analitikai rendszernek.
- A területi kohézió különösképp igényli a területi szintek és az ágazati politikák közötti koordinációt vertikálisan és horizontálisan.
- A governance alkalmazása szelektíven történik, a szelektivitás tematikailag vagy problémorientáltan jelentkezik, például bizonyos szakpolitikákhoz kötődik.
- Pozitív hozadéka van az **integrált megközelítés és koherens megoldások** érvényre juttatásában.
- Az államnak meg kell őriznie befolyását a területi egységei fölött – **visszahierarchizálódás!**

Az EU kohéziós politikai elvárása a fenntartható városfejlesztés – nincs új a nap alatt? (2014-2020)

Az EB javaslata a kohézió és a területi dimenzió erősítése

- Teljesen integrált stratégia és szemlélet
- Különböző prioritási tengelyek és OP-k forrásainak koordinációja
- Részvételi szemlélet – kapacitás építés
- Fenntartható városfejlesztés.

Horizontális alapelvek: partnerség, **többszintű kormányzás**, fenntartható fejlesztés, források hatékony felhasználása stb.

Új, a területiséget segítő eszközök: ITI, CLLD, városfejlesztési platform, multi-fund programok stb.

Új fókusz: a vidéki és városi programok összekapcsolása partnerségek létrehozásán keresztül → ezt a kormányzás különféle rendszerei tudják menedzselni.

Új funkcionális szemlélet: támogatja a helyes léptékű beavatkozásokat – integrált akciók a szomszédsági területektől a körzeteken át a funkcionális térségeig terjedhetnek (tagállamtól függően) → Nem szükséges az adminisztratív struktúráknak való megfelelés!

Államcentrikus közigazgatás a „jó kormányzás” néhány elemével kiegészítve:

- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020) a stratégiai célokra a következő kifejezéseket használja: **integráció, bürokráciacsökkentés és a menedzsment erősítése**
 - az állam vezető szerepének megerősítése – közszolgáltatások visszaállamosítása;
 - a közigazgatás fő feladata a gazdaság versenyképességének előmozdítása;
 - a közszolgálat személyi állományának fejlesztése – elkötelezettség, elégedettség, professzionalitás, integritás;
 - a „Jó állam” kialakítása, mely hatékony – minél kisebb költségfordítás;
 - ügyfélbarát kommunikáció + a lakosság és a vállalkozások bevonása „ügyféli pozícióban”
 - modern menedzsment eszközök alkalmazása (tervezés, ellenőrzés, értékelés, nyomon követés) stb.

Kimenet: Professzionális, költséghatékony és szervezett szolgáltató állam

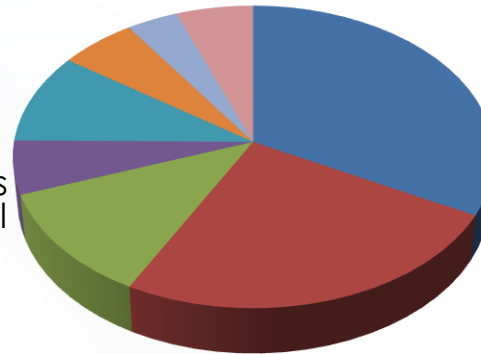
→ fontos beavatkozások a magyar közigazgatás modernizációja érdekében.

A stratégia az önkormányzati és a többi szektorról

- Az **önkormányzatok „szervezési feltételeinek fejlesztése”** → önkormányzati kompetenciák (további) államosításának kilátásba helyezése ↔ a helyi önkormányzatokat fontos belső szervezeti és tudásbeli kapacitásaitól megfosztotta (Hegedűs-Péteri, 2015).
- A közszolgáltatások szakmai fejlesztésének feladatát átutalja az **ágazati stratégiák** kompetenciájába → ágazatok közötti koordinációról nincs szó.
- A központi **államigazgatási szervek** földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata, **hatékonyabb területi allokációjuk elérése** - a kedvezményezett városoknak mint területi decentrumoknak a megerősödése.
- A szubnacionális szint (megyei szint) kizárólag mint a kormányhivatalok illetékességi területe jelenik meg. **A megyének nincs jövőképe!**
- A (szupra) lokális közigazgatás tekintetében a stratégiai irány az **államigazgatási járás megerősítése** – multifunkciós szolgáltató központ.
- Az állampolgároknak, civil és gazdasági aktoroknak a közpolitika-formálásba történő bevonása helyett **ügyfelekkel való konzultáció.**

A Győr-Moson-Sopron megyében működő önkormányzati társulások tematikája, 2016. január 1.

- 183 önkormányzat, 47 közös és 20 önálló polgármesteri hivatal;
- 52 önkormányzati társulás átlagosan 12 taggal;
- 60%-a a társulásoknak kifejezetten a gyermek- és családvédelmi feladatok, valamint óvodák közös fenntartására létesült;
- Komplex társulások kivételesek (10%);
- Kifejezetten várostérségi együttműködés, városok közötti kooperáció nem létezik.
- A többcélú kistérségi társulások formális fennmaradásuk defektálható, nyolcból hét esetben;
- Közös tervezési tevékenységet nem folytatnak az önkormányzatok, a területfejlesztés mindössze három esetben szerepel a feladatkatalógusokban;
- Az önkormányzatok közötti együttműködés 2010 óta jelentősen szimplifikálódott.



- Óvodafenntartás
- Gyermekvédelmi és családsegítő szolgáltatások közös biztosítása
- Ivóvíz-ellátás és szennyvízkezelés
- Területfejlesztés
- Komplex társulás
- Fogorvosi ellátás
- Településfejlesztés összehangolása
- Regionális hulladékgazdálkodás

Forrás: GYMS Megyei Kormányhivatal
 adatszolgáltatása

Magyarország látszólag explicit várospolitikával rendelkezik (van den Berg et al. 2007, d'Albergo 2010):

- Formálisan az állami politika területi fókuszában az urbánus célok egyértelműen megjelentek → hangsúlyos volt a városi dimenzió az OFTK-ban.
- A dokumentum nincs összekapcsolva a végrehajtással, illetve a megvalósítás fázisa átláthatatlan és ad hoc módosuló.

Direkt a váropolitika abban az értelemben, hogy

- Nem von be más szereplőket annak végrehajtásába, megelégszik a központi és bizonyos helyi kormányzatok kooperációjával.
- Hiányoznak azok az intézményi, legitimációs, finanszírozási, kognitív feltételek, amelyek a városi térségeket abba a helyzetbe hoznák, hogy azok saját politikájukon keresztül változásokat tudnak elérni urbánus kérdésekben (v.ö. d'Albergo 2010).

A zsugorodó várostérségi szemlélet – a területi tervezés szintjein

OFTK – 2014. január

- A városok és vidékük **együtműködésének** elősegítése, a települések **közös, együttes tervezési tevékenységének** ösztönzése.
- Az **integrált tervezés koordinációjának** erősítése helyi és várostérség szinten.
- A területi fejlesztések alapegységei **a városok és a vidéki térségek együtműködésére épülő,** a várost és vonzáskörzetét magában foglaló **várostérségek lesznek (FVT).**

(1181/2013. sz. Kormányhatározat a várostérségi integrált programok tervezési térségei lehatárolásának irányelveiről)

„A közös várostérségi tervezést, az együtműködést és a közös fejlesztéseket megfelelő támogatással szükséges ösztönözni.” [1.c]

Kormányhatározat - 2014. május 5.

TOP forráselosztás három területi szinten:

1. Megyei szint (450 Mrd. Ft)
2. Megyei jogú város szintje (365 Mrd. Ft)
3. Várostérség és megyei jogú város térsége (területfejlesztési statisztikai kistérség) (300 Mrd. Ft) + integrált TOP projektcsomagok

Kormányhatározat - 2014. december 3.

A TOP keretein belül az Indikatív források tervezése integrált területi programok kialakításával két területi szinten:

- a) Megyei szint (789,68 Mrd. Ft)
- b) Megyei jogú városi szint (387,02 Mrd Ft)

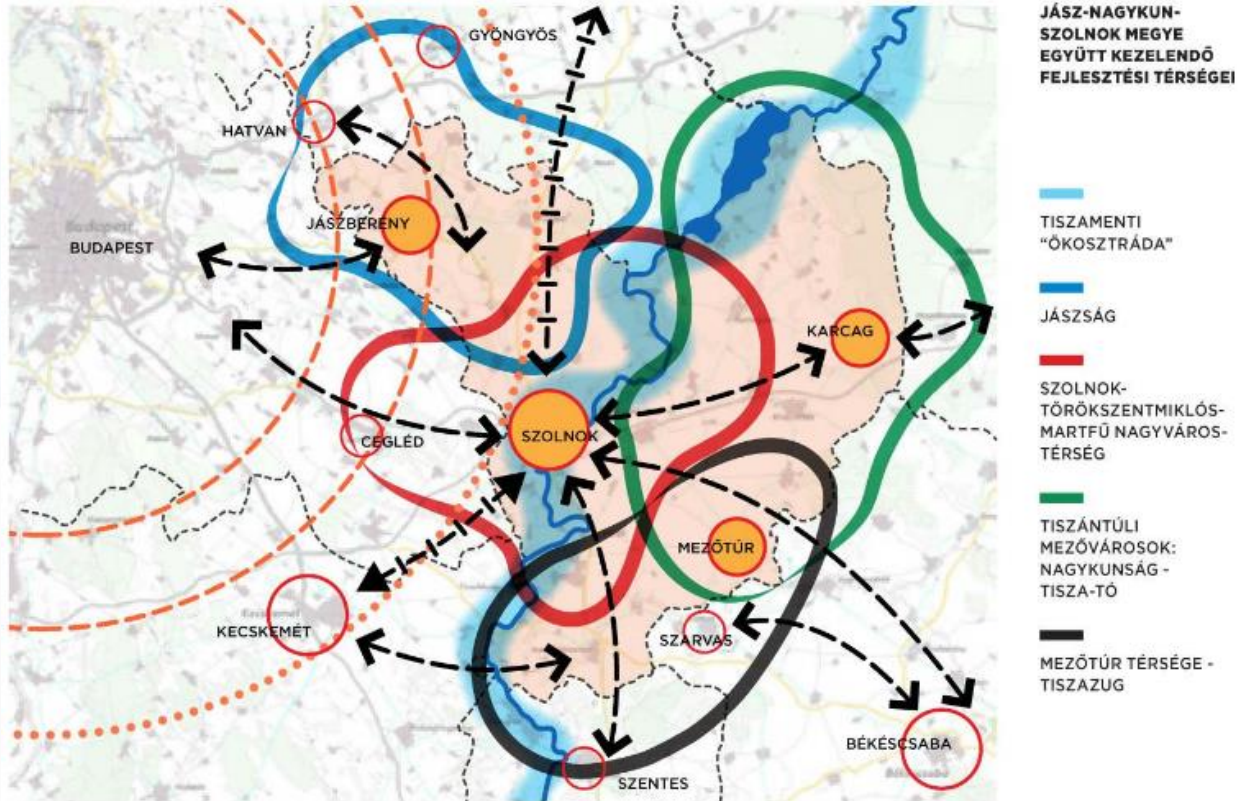
11. pont: a Kormány egyetért azzal, hogy helyi szinten 43,44 Mrd. Ft kerüljön biztosításra közösségvezérelt helyi fejlesztésre (4,97%).

Egyúttal a májusi kormányhatározat visszavonása.

A várospolitikai gyakorlata – Minden terv annyit ér, amennyi megvalósul belőle

- A Partnerségi Megállapodás mellőzi az ITI-t.
- A CLLD alkalmazása korlátozott: vidékies térségek fejlesztése, valamint városok és városrészek integrált fejlesztése.
- Integrált területi programok a megye egészére: megyék szubjektív felfogásában együttkezelendő fejlesztési térség, pólus, ipari pólus fogalmának véletlenszerű megjelenése.
- A TOP megyei szintű forrásallokációja nem tudja kezelni a megyehatárokon átnyúló fejlesztéseket, illetve a vonzásviszonyokat.
- Járásszékhely városok integrált településfejlesztési stratégiája 2015. első félév (megrendelő Belügyminisztérium).

A háttérben az Építési törvény 2013. január 1-jei módosítása: „A településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.” (9/A.§ (3) bek.).



Forrás: JNSZ megyei Integrált Területi Program, 2014-2020

http://www.jnszm.hu/feltolt/File/tfi/itp_2/1_np_jnsz_itp_2_0_elso_megfogal_20150317.pdf

- A megyei jogú városok fejlesztése – Jó vállalatok...jó városok kiválasztása?
 - Egyedi kormány-város együttműködési megállapodások pontszerű fejlesztésekkel („...a város további fejlődése és megújulása érdekében.”).
 - Egyedi kormányhatározatokban ütemezett „fejlesztések”, ágazatok bevonása a beruházások megvalósítási fázisában.
 - Nemzeti költségvetési forrás, a Miniszterelnökség költségvetési fejezetében önálló előirányzat.
 - A városi térségek érdekei nem jelennek meg, a közigazgatáson kívüli stakeholderek bevonásának nincs jele.
 - Tervszerződés, teljesítményszerződés, programszerződés?

- Lényege: **közjogi szerződés**, aminek indítéka az állami működés hatékonyabbá tétele, azaz az állami **források felhasználásának tervezési tevékenységhez kötése**.
- Születésének ideje és helye: az 1980-as évek Franciaországa.
- Háttere: **a decentralizáció**, a területi egységek javára megnyilvánuló hatalommegosztás.
- Célja: a szerződő felek felelősségvállalása, a **helyi források mozgósítása**, végső soron regionális/területi hatású beavatkozások végrehajtása.
- Közigazgatási modernizációt testesít meg.

A kormány-város együttműködési megállapodások jellemzői

Tervszerződés minősítő jegyei	Magyar Városok Program
Nemzeti fejlesztési források allokációja	igen
Közjogi szereplők közötti szerződés	igen
Szabályozási garancia	nem
Bizalom és egyenrangúság - decentralizáció	nem
Stratégiai tervezésen alapul	nem
Kötelezettségvállalás, saját források mozgósítása	Nem látható
Min. középtávú felelősségvállalás	Nem látható
Területi/regionális léptékű cselekvés	Nem releváns
Ágazati koordináció	Nem releváns/ Végrehajtás fázisában bevonás

Forrás: saját szerkesztés

Konklúzió: A városigazgatás és -kormányzás alacsony hatásfoka prognosztizálható – etatizált közigazgatási keret

A városi kormányzás feltételeit jelentő tényezők állapota:

- A részvételi demokrácia szintje aggályos különösképp a fejlesztési tervezést érintően (Bajmócy-Gébert-Elekes-Páli-Dombi (2016)).
- A mezopolitikák nem működnek – az állam korporatív alapjai gyengültek (Agh 1995, Prugberger 2016).
- A centralizált államnak a többszintű kormányzásra nincs igénye.
- Az ágazatok közötti koordináció nehézkes, intézményi struktúrái alig vannak (Finta 2015).
- Területi szintű szakpolitikák nincsenek.
- Szubnacionális és szupralokális szinten az intézményesített érdekintegráció legtöbb formája megszűnt.
- A városi térségek számára a kooperációra nézve nem léteznek intézményi struktúrák, illetve nincs állami felhatalmazás.
- Bottom-up funkcionális téregységek formálására látszat felhatalmazás (térségi fejlesztési tanács, önkormányzati területfejlesztési társulás) → Téralakítás kizárólag normatív eszközökkel.
- A hálózati kormányzás a városi térségek vonatkozásában ismeretlen, csírái a vidékfejlesztés területén fellelhetőek, illetve kivétel a S3 stratégiák elfogadási folyamata.



Köszönöm a megtisztelő figyelmet!

somlyody.edit@sze.hu



- Allmendinger P. – Haughton G. (2009) Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41 617–633.
- Buck, N., Gordon, I., Hall, P.–Harloe, M.–Kleinman M. (2002): *Working Capital: Life and Labour in Contemporary London*. Routledge, Oxford.
- Cattán, N. (2007) (Ed.) *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. John Libbey Eurotext, Montrouge.
- Van Criekingen, M., Corunut, P., Luyten, S. (2007): Brussels: Polycentricity as „images on the map”, not in the reality. In: Cattán, N. (Ed.) *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. John Libbey Eurotext, Montrouge, 105–111.
- d'Albergo, E. (2010) Urban issues in nation-state agendas. A comparison in Western Europe. *Urban Research and Practice*, Vol. 3. No. 2.
http://www.eukn.org/E_library/Urban_Policy/Urban_issues_in_nation_state_agendas_a_comparison_in_Western_Europe Letöltés: 2013. jan. 07.
- European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428 final.
- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU. Europäische Stadt politik 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.
- Kaiser
- Marks, Gary–Hooghe, Liesbet (2004) Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In: Bache, Ian–Flinders, Matthew (eds.) *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press. 15–30.
- Mayntz, Renate (2004) Governance in modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 65–75.
- Scharpf, F. (1994) Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. *Journal of Theoretical Politics* 3 (3), 277–304.