

Fekete Dávid

A nagyvárosi régiók működésének fenntarthatósága az EU-ban

Sustainability of the Operation of Metropolitan Regions in the EU



Összefoglalás

Napjaink regionális tudományi kutatásaiban reneszánszukat élik a nagyvárosi régiókkal kapcsolatos vizsgálódások. Jogos ez a fokozott érdeklődés, hiszen Európában a nagyvárosi térségek jelentik a gazdasági növekedés legfontosabb területi egységeit. A tanulmányban ezen nagyvárosi régiók fenntarthatóságát vizsgálom európai dimenzióban. Ma a nagyvárosi régiók működésének legfőbb mozgatórugója a gazdaságfejlesztés, s az Európai Unió területfejlesztési politikája több jelentős dokumentumban definiálta a fenntartható városfejlesztést, melynek megvalósulását pl. az integrált területi beruházással vagy a közösség által irányított helyi fejlesztéssel is segíti. Magyarországon 2010 után számtalan kormányzati intézkedés segítette a nagyvárosok pozíciójának erősödését, illetve a város és vidék együttműködését. Összességében elmondható, hogy a nagyvárosi régiók európai és hazai dimenzióját áttekintve, a fenntarthatóság fő zálogát a kormányzati intézkedések hatásmechanizmusai, az állami szubvenciók, a helyi szint elhivatottsága és az európai uniós támogatások jelentik.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: F63, Q56, O18, R51

Kulcsszavak: fenntartható városfejlesztés, nagyvárosi régiók, megyei jogú város, gazdaságfejlesztés, kormányzás

DR. FEKETE DÁVID, PhD, egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Regionális-tudományi és Közpolitikai Tanszék (fdavid@sze.hu).

Summary

Research targeting metropolitan regions is very popular in current regional studies research programmes. This interest is justifiable, because metropolitan regions are the most important territorial areas of European economic growth. The aim of this paper is to analyse the sustainability of these metropolitan regions in the European dimension. Nowadays, the most important motivation for the operation of metropolitan regions is economic development. Many important documents of the European Union's regional policy defined sustainable urban development and it is supporting it with new tools like integrated territorial investment and community-led local development. Many of the Hungarian government's decisions have strengthened the positions of Hungarian cities and the co-operation of urban-rural areas. To sum up, the most important criteria of sustainability are: the effects of governmental decisions, the financial support of the state, willingness on the local level and the financial support of the European Union.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: F63, Q56, O18, R51

Keywords: sustainable urban development, metropolitan regions, city with county rights, economic development, governance

BEVEZETÉS

Egy nagyvárosi régió vizsgálatát számtalan dimenzió figyelembevételével végezhetjük el, kezdve a nagyvárosi régió fogalmának értelmezésétől, a város és térsége együttműködési rendszerein és az egyes települések feladatmegosztásán keresztül egészen a gazdasági kormányzásig. Válasszunk bármilyen vizsgálati fókuszot, a fenntarthatóság mindig is különös hangsúllyal esik latba, hiszen a kutató kíváncsi arra, vajon hogyan maradhat tartós a jelenlegi helyzet vagy éppen a vágyott állapot, milyen tényezők befolyásolják annak fennmaradását.

A tanulmányban európai dimenzióban vizsgálom a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdéseit. Viszonylag friss területről van szó, hiszen a mai értelemben vett – a gazdaságfejlesztési fókuszot középpontba helyező – nagyvárosi régiók, mint látni fogjuk, csak az 1990-es évektől származtathatók, Kelet-Közép-Európában pedig még frissebbek az ilyen irányú trendek. A tanulmányban felvázolom a nagyvárosi régiókhoz kapcsolódó legfontosabb elméleti megállapításokat, továbbá azok fejlődéstörténetét az 1950-es évektől napjainkig, támaszkodva a hazai és nemzetközi szakirodalomra és a kapcsolódó nemzetközi szervezetek dokumentumaira. Ezt követően az európai dimenzió vizsgálata következik: egyfelől az európai integráció területfejlesztési politikájának legfontosabb vonatkozó dokumentumainak elemzésével kívánom megadni a fenntartható városfejlesztés fő attribútumait, másfelől pedig a 2014–2020-as fejlesztési időszak új eszközeinek bemutatásával megadom azok pénzügyi háttérét is. Érdemes hangsúlyozni, hogy a tanulmányban a fenntarthatóságot elsősorban a pénzügyi fenn-

tarthatóság szempontjából közelítem meg, hiszen számtalan korábbi kutatás során tapasztalhattam, hogy a nagyváros és térsége együttműködésének záloga a kiszámítható pénzügyi fenntarthatóság, mely a régiók működtetésére és fejlesztésére irányul. A tanulmány végén hazai kitekintésben vizsgálom a kérdést, különös tekintettel a megyei jogú városokra, azon belül is Győr városára. Ennek keretében külön hangsúlyt fektetek az elmúlt időszak kormányzati intézkedéseire, azok hazai nagyvárosi régiókra gyakorolt hatásaira, továbbá a hazai felhasználású európai uniós források térségszervező szerepére is utalást teszek.

A tanulmány célja tehát, hogy általános áttekintést nyújtson a nagyvárosi régiók pénzügyi fenntarthatóságának alapjairól, s annak néhány empirikus vonását is felvilágosítsa hazai példák alapján, melyekhez kapcsolódva néhány új kutatási irány kijelölését is megkísérlem.

A NAGYVÁROSI RÉGIÓK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A nagyvárosi régió, annak kormányzási kérdései az 1990-es évektől újra a regionális tudomány fókuszpontjába kerültek, több szerző szerint pedig napjainkban is tart a nagyvárosi kormányzás akkor kezdődött reneszánsza (vö. Lefèvre, 1998; Pálné, 2008). A városok folyamatos területi terjeszkedése, az infokommunikációs technológiák fejlődése, a jóléti állam kudarca, továbbá az európai integráció és a globalizáció fokozatos erősödése abban az irányban hatottak, hogy új területi szereplőkre van szükség, melyek a mérethatékonyság kiaknázásával képesek nagyobb területi egységeket gazdasági szempontból is sikeresen igazgatni, kormányozni (Lefèvre, 1998). Az elmúlt évek kutatásai számtalan nagyvárosi régiót vizsgáltak európai dimenzióban, így pl. több új kutatási eredmény született a francia (Balázs, 2014), a svájci (Somlyódy, 2014), a szlovák (Székely, 2014) vagy éppen a német (Fekete, 2014) nagyvárosi régiókkal kapcsolatban.

Míg a város és vonzáskörzete együttműködése a 19. század végétől közigazgatási-szervezési és területi tervezési kérdésnek számított, addig napjainkban a várostérségi szintű együttműködés komoly hatást tud gyakorolni a nemzetgazdaság kibocsátására is. Mindehhez szükséges, hogy a nagyvárosi kormányzás strukturái kiépüljenek, s erre az önszerveződő partnerségi hálózatok mellett az állami szerepvállalás léte, illetve mikéntje is jelentős hatással bír. Az európai városversenyben elérhető siker lehetséges záloga a jól szervezett, gazdaságilag prosperáló nagyvárosi régió(k) működése (Somlyódy, 2011).

A nagyváros és térsége komplex fejlesztése az egyes országok fejlesztéspolitikáiban eltérő hangsúllyal és eltérő időpontban jelent meg. A növekedési pólusok vagy növekedési centrumok elmélete szerint a gazdaság természetes fejlődése koncentráltan kezdődik meg a tér bizonyos pontjain, s amennyiben megfelelő feltételek állnak rendelkezésre, úgy működése a környező térségekre is hatást gyakorol. A növekedési pólus ugyanakkor mesterségesen, állami beavatkozással is létrehozható, vagyis az állami beavatkozás az infrastruktúra megteremtésével és az adott gazdasági tevékenység

területi és vállalati koncentrációjának erősítésével ilyen centrumokat hozhat létre. Szintén fontos eszközei a fejlesztéspolitikának az iparági körzetek, melyek attribútumai: jól körülhatárolható földrajzi tér, a térben koncentráló és beágyazódó vállalatok, kiemelt termelési tevékenység. Faragó és Lux tanulmányukban a fenti kategóriák mai alkalmazhatóságának vizsgálatakor arra a következtetésre jutnak, hogy a poszt-szocialista térségekben a siker a betelepült nagyvállalatok területi beágyazása és hálózati integrációja révén érhető el, mely az iparági körzetek kialakulását vagy kialakítását, egyben erős fejlesztési pólusokat feltételez (Faragó–Lux, 2014). Mindezt azért tartom szükségesnek hangsúlyozni, mert a hazai léptékkal nagyvárosnak nevezhető települések ilyen irányú fejlődése sok esetben valamilyen ipari koncentráció révén alakult ki.

A városrégiók kormányzási módszereinek és intézményesítésének történetét négy periódusra oszthatjuk. Míg a 19. század végétől 1945-ig tartó időszakban Nyugat-Európában gyakorivá vált, hogy az egyes központi szereppel bíró városok bekebelezték az addig különálló külvárosaik és gyárvárosaik, addig az 1950-től az 1970-es évek végéig tartó második időszakban az állami szint által létrehozott, illetve ösztönzött nagyvárosi igazgatási rendszerek jöttek létre. Az állam pénzügyi ösztönzőkkel vagy adminisztratív előírásokkal „mentorálta” a nagyvárosi igazgatási szervezetek kialakítását. Ezek általában „speciális” igazgatási karakterű szervezetek voltak, gyakran több száz fős hivatali apparátussal. Az 1980-as éveket lefedő harmadik szakasz kezdetére világossá vált, hogy a nagy technokrata szervezetek hitelüket veszítették: időközben az újraelosztó regionális politikai modellt felváltotta ugyanis az endogén gazdaságfejlesztési koncepció, továbbá folyamatos belső problémákkal és legitimációs problémákkal küzdöttek a szervezetek. A harmadik szakasz jelentősége – annak átmenetisége ellenére – abban rejlik, hogy a közigazgatás mozgásterének kitágulásával a nagyvárosok intenzív kapcsolatépítésbe kezdtek a gazdasági és a civil szféra szereplőivel, aminek fontos szerepe van napjaink nagyvárosi kormányzási modelljeiben is.

Napjainkban a negyedik periódust éljük, melynek jellemzője a nagyvárosi kormányzás újabb hulláma, mely meghaladta a korábbi közigazgatási-területi tervezési szempontokat, s mint a gazdaságfejlesztési politika mechanizmusa lépett színre. A korábban konfliktusokat okozó felfogás, miszerint a városrégióknak feltétlenül egy közigazgatási egységgé kellene válniuk, megszűnt: *a kormányzási problémákat informális partnerségeken keresztül kívánják feloldani, s elsődleges cél a gazdaságfejlesztés ösztönzése és a kooperáció az egyes szférák között az új regionalizmus és a posztfordizmus elméleti talaján*. Napjaink kormányzási gyakorlata ugyanakkor azt is mutatja, hogy a különféle korszakokban alkalmazott megoldások, irányítási struktúrák gyakran egymás mellett léteznek ma is. Bármennyire is önkéntességen alapul a jelenlegi rendszer, az állami politikák egy része továbbra is alkalmaz különféle ösztönzőket a nagyvárosi térségek kormányzásának befolyásolására (Somlyódy, 2011). *A városrégiók kormányzásának fejlődését segíti napjainkban az EU regionális politikája, továbbá a közigazgatásban zajló regionalizálási és decentralizációs¹ folyamat is* (Somlyódy, 2008). Szintén fontos megjegyezni, hogy a tudományos diskurzusban egyre erősödnek azok a hangok, miszerint az informális partnerségek formalizálódni kezdtek, újra előtérbe kerülnek a szervezeti mechanizmusok, melyek középpontjában napjainkban a helyi önkormányzatok állnak.

A METREX² összesítése szerint háromféle nagyvárosi kormányzási modellt azonosíthatunk. Az „átfogó/széles körű modell” (comprehensive) lényege, hogy a nagyvárosi régió élén közvetlenül választott testület áll, mely széles körű kompetenciákkal rendelkezik a nagyvárosi régió igazgatási struktúráira nézve, pl. társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, környezeti és területi tervezési területeken. Az „átfogó/széles körű modell” megvalósítása a legnehezebb, hiszen a helyi igazgatási struktúrák átszervezését ez a megoldás követeli meg leginkább. A „magmodell” (core powers) esetében a régió élén egy választott vagy delegáltakból álló testület felel bizonyos témakörök érvényesítéséért és végrehajtásáért, így pl. a stratégiai tervezésért, a kulcsterületek előmozdításáért. Ebben a modellben a résztvevők általában a területi tervezést, közlekedést, gazdasági és környezeti kérdéseket, továbbá a városi terek alakítását tartják fontosnak. Az „ügynökségi modell” (agency) lényege, hogy a nagyvárosi régióhoz kapcsolódó döntéshozók elfogadják egy közös stratégiát, melynek végrehajtására ügynökséget hoznak létre, melynek legfontosabb célja a stratégiai dokumentumokban foglaltak végrehajtása. A dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy bármely modell kiválasztása esetében szem előtt kell tartani a következő szempontokat:

- Biztosítani kell a fenntartható fejlődést.
- Az érzékeny területeket és erőforrásokat meg kell óvni.
- Hosszú távú szemléletet szükséges gyakorolni a fejlesztések terén.
- A társadalmi viták szerepe fontos a lehetséges jövőkép kialakításában.
- A kiválasztott területi tervezési és fejlesztési lehetőségek végrehajtását biztosítani kell.
- A kiválasztott területi tervezési és fejlesztési stratégia fenntarthatóságát biztosítani szükséges (METREX, 2010).

Fentiek alapján a nagyvárosi régiók fenntarthatósága témakörében az alábbi dimenziókat érdemes hangsúlyozni: pénzügyi fenntarthatóság, helyi politikai érdekek harmonizációja (különös tekintettel a gazdaságfejlesztésre), állami beavatkozások irányai. Ezekon túl persze számtalan olyan elem is megjelenik, mely a fenntarthatóság szempontjából kulcsfontosságú (ezek közül is különösen kiemelendő a környezetvédelem), ám ahogy a bevezetőben említettem, a tanulmányban elsősorban a pénzügyi fenntarthatóságra helyezem a hangsúlyt.

AZ EURÓPAI UNIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKÁJÁNAK HATÁSAI

A nagyvárosi régió, a funkcionális városrégió fogalma az 1990-es években került a területfejlesztés középpontjába, s ebben nagy szerepe volt az Európai Unió egyes szerveivel kapcsolatos különféle dokumentumoknak. A város és térsége problematikájának előtérbe kerülésével a fogalom s a hozzá kapcsolódó további meghatározások folyamatosan alakultak, elmondható, hogy az Európai Unió területfejlesztési politikája formálta, alakította az elmúlt években a nagyvárosi régiók kialakulását, működését, tevékenységét, egyáltalán a fogalmi meghatározását. Mint látni fogjuk, az egyes dokumentumok nagy hangsúlyt fektetnek a fenntarthatóság kérdésére is.

Az Aalborgi Chartát a Fenntartható Városok Európai Konferenciájának tagjai fogadták el 1994-ben, s az első fontos lépésnek tekinthető az Európai Unió fenntartható

városfejlesztést előtérbe helyező területfejlesztési politikájának kialakítása felé. A charta leszögezi, hogy az európai városok – mint a földrész társadalmi, gazdasági, kulturális életének központjai – *el kell hogy mozduljanak a fenntartható struktúrák kiépítése felé*, vagyis tenni kell a fenntartható városi gazdasági, társadalmi, közlekedési, környezeti rendszerek kialakításáért. A dokumentum a környezeti ártalmak mérséklését kívánja a legerőteljesebben előmozdítani, vagyis a létrejöttét alapvetően környezetvédelmi szempontok motiválták (Fenntartható Városok Európai Konferenciája, 1994).

Az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP), az európai területfejlesztéssel foglalkozó miniszterek 1999-es dokumentuma jelentős szerepet játszott a nagyvárosi régió fogalmának európai uniós keretekben történő megjelenéséhez. A dokumentum szerint a *nagyvárosi régió létrehozásához a város és a vidéki területek együttműködése szükséges*. A koncepció iránymutatásokat ad a fenntartható városfejlesztésre vonatkozóan is. A városok *növekedésének korlátozásával, az elővárosi funkciók bővítésével* elkerülhető a városok túl nagyra növekedése, a túlépítettség, amihez a város és környezete aktív együttműködésére van szükség. A társadalmi csoportok *szegregációtól való megóvása*, a városi szolgáltató funkciókhoz való hozzáférés biztosítása szintén jelentős szereppel bír a városok fenntarthatóságára nézve. Idesorolható a *lepusztult városrészek rehabilitációja*, a minőségi és polgárbarát áron elérhető *lakhatás* és a megfelelő *egészségügyi és oktatási szolgáltatások* biztosítása. Szintén a fenntartható fejlesztést szolgálja, amennyiben a települések a rendelkezésre álló erőforrásokat környezetbarát módon használják fel, s törekednek azok megőrzésére is, pl. a levegő-, talaj-, vízszennyezés csökkentésével, megfelelő hulladékgazdálkodással stb. A városok fenntarthatóságának egyik fontos szegmense *elérhetőségük biztosítása*, melyhez az úthálózat fejlesztése, továbbá a közösségi közlekedés hálózatának bővítése tartozik. Mindemellett a koncepció kiemeli a *természeti és a kulturális örökség megőrzésének* fontosságát is.

A 2005-ös bristoli megállapodás legfőbb célkitűzése a *fenntartható közösségek kiépítése* Európában. A megállapodás az alábbiakban fogalmazza meg a fenntartható közösségek kritériumait: aktív, befogadó, biztonságos; jól működő; jó elérhetőségekkel rendelkező; jó szolgáltatásokat nyújtó; környezetére érzékeny; virágzó; jól tervezett és épített; mindenki számára esélyegyenlőséget biztosító. A megállapodás rögzíti, hogy a városok kulcsfontosságú szerepet játszanak a fenntartható közösségek kialakulásában, hiszen az erős kulturális identitású, sikeres városok a határaikon átnyúló hatással rendelkeznek, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt (Office of the Deputy Prime Minister, 2005).

Látható, hogy az EU területfejlesztési dokumentumai közül több is kiemelten foglalkozik a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdésével, azt egymástól eltérő módon értelmezi, s a dokumentumok vizsgálatán keresztül nyomon követhető az EU ezzel kapcsolatos politikaterületének fejlődése is. Már a városi dimenziót egyik elsőként hangsúlyozó Aalborgi Charta is jelentős szerepet szán a fenntarthatóság kérdésének. A dokumentumokból kiolvasható, hogy egy nagyváros sikeressége nagyban múlik azon, hogy az egyes funkciókat hogyan tudja a környezetében fekvő településekkel megosztva, velük együtt gyakorolni, s hogyan lehetséges a kölcsönös előnyök kiaknázása.

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSAI
A NAGYVÁROSI RÉGIÓK ESETÉBEN

A 2014 és 2020 közötti programozási időszak támogatási rendszerének fő célkitűzése, hogy Európa gazdasága újra a fenntartható növekedés útjára lépjen, és ebben nagy szerep hárul a nagyvárosi régiókra, mint a kontinens gazdaságának motorjaira is. Az *integrált fenntartható városfejlesztés* koncepciója szerint a városfejlesztés terén sikereket integrált megközelítés alkalmazásával lehet elérni, mivel a városi problémák egyes szegmensei (környezeti, gazdasági, társadalmi, oktatási) egymáshoz szorosan kapcsolódnak. Így a városok fizikai megújításához hozzá kell kapcsolni az oktatást, a gazdasági fejlődést, a társadalmi befogadást és a környezetvédelmet segítő intézkedéseket is. Mindezek sikeres végrehajtásához természetesen fontos a helyi lakosok, a civil társadalom és a helyi gazdasági élet szereplőinek a bevonása.

A jelenlegi európai uniós pénzügyi ciklusban a nagyvárosi régiók támogatásának fontos forrása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA). Az ERFA külön támogatott területként nevesíti a fenntartható városfejlesztést, mely célkitűzésre a rendelkezésre álló források 5%-át allokálja. 2014-től az integrált fenntartható városfejlesztés fontos új eszköze az *integrált területi beruházás* (ITB).³ Az ITB célja, hogy *egy térség számára olyan intézkedéscsomagot biztosítson, melynek finanszírozása a különböző operatív programokból összehangolt, előre tervezhető módon történik.* Vagyis az ITB a területi stratégiák érvényre juttatása, a tematikus célkitűzések és azok földrajzi vetületei érvényesítése érdekében működik és biztosít hatékony mechanizmust. Az ITB keretében lehetőség nyílik az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások összekapcsolására és azok többdimenziós és ágazatokat átfogó beavatkozásokra való felhasználására. A megvalósítandó intézkedéscsomag finanszírozása az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap bevonásával valósulhat meg, ugyanakkor nem kötelező mindegyik alap bevonása.

A 2014–2020-as időszak másik fontos újdonsága a *közösség által irányított helyi fejlesztés* (CLLD)⁴ koncepciója. A CLLD lényege, hogy városi, várostérségi szinten a helyi köz- és magánszféra szereplőit tömörítő akciócsoportokat hozzanak létre, melyek bevonják a vállalkozókat, érdekképviseleti szövetségeket, társadalmi csoportokat (pl. kisebbségek, ifjúság), civil szervezeteket stb. A döntéshozatalban a civil szervezeteket és a magánszektort képviselő partnereknek legalább 50%-os szavazati aránnyal kell rendelkezniük, s további fontos kritérium, hogy egyik érdekcsoport sem birtokolhat a szavazatok 49%-ánál magasabb arányt. A helyi akciócsoportok megalakulásukat követően helyi *fejlesztési stratégiákat alkotnak, melyek tartalmazzák a területspecifikus helyi igényeket és lehetőségeket, továbbá hangsúlyt fektetnek az innovatív ötletekre, a hálózatépítésre és az együttműködésre* (Fekete, 2013).

NÉHÁNY HAZAI ÉS GYŐRI PÉLDA

Hazánkban a város és térsége együttműködését megkésett fejlődés jellemzi, hiszen az ilyen irányú folyamatok a rendszerváltást, továbbá hazánk európai uniós csatlakozását követően erősödtek fel. A magyar nagyvárosok és vonzáskörzetük együttműködésére

az elmúlt időszakban több kutatás is irányult, melyek igyekeztek feltárni a város és térsége együttműködés lehetséges módjait, tematikáit, szervezeti kereteit, pl. Győr, Miskolc és Pécs esetében (Somlyódy, 2012). Korábbi – településszerkezettel foglalkozó – kutatások eredménye, hogy hazai viszonylatban, a fővárost leszámítva, valódi agglomerációval gyakorlatilag csak Győr városa rendelkezik (Hardi, 2012). Az alábbiakban röviden ismertetem a nagyvárosi régiókkal kapcsolatos, 2010 utáni kormányzati intézkedéseket és azok hatását, különös tekintettel a győri helyzetre. A tanulmányban több esetben is utalok a megyei jogú városok csoportjára mint potenciális – hazai értelemben vett – nagyvárosi régiók központjaira, tudván, hogy köztük is jelentős mértbeli és régiószervezési különbségek vannak.

Az elmúlt időszakban számtalan kezdeményezéssel találkozhattunk a nagyobb megyei jogú városok esetében, melyek kifejezetten a város és környezete együttműködésére irányultak, ezáltal teremtve meg bizonyos szolgáltatások színvonalas biztosítását. Szintén megfigyelhetők olyan kormányzati intézkedések, melyek ezt a tendenciát erősítik.

A 2000-es évek közepétől működtetett többcélú kistérségi társulások 2011-ig biztosították a város és környezete intézményesített együttműködését a területfejlesztési, közoktatási, gyermekjóléti feladatok terén. Az állami és önkormányzati feladatok átstrukturálódása következtében (vö. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény) ugyanakkor a többcélú kistérségi társulások léggüres térbe kerültek, feladat nélkül maradtak. A 2005 óta működő, 2014-ben már 27 településből álló Győri Többcélú Kistérségi Társulás a 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései alapján felülvizsgálta társulási megállapodását, mely a törvényi előírásoknak megfelelően már sokkal kevesebb, a társulás keretében ellátandó feladatot tartalmazott. Lényegében a társulási feladatok közül – az állami és önkormányzati feladatmegosztás változása nyomán is – kikerültek a közoktatási, gyermekjóléti, kistérségi ügyintézési és közös közútkezelői feladatok. Az együttműködés ezáltal gyakorlatilag kiüresedett, így Győr Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014 júniusában a társulásból való kilépés mellett döntött. A júniusi előterjesztés szövegéből egyértelműen kiderül, hogy Győr fenn kívánja tartani az intézményesített, több évtizedes együttműködését a környező településekkel, s ennek elsődleges színtereként a jövőre nézve az Arrabona EGTC-t jelölte meg (GYMJVÖK 2014a, 2014b).

Az említett EGTC-t a négy alapító város (Győr, Mosonmagyaróvár, Dunaszerdahely, Somorja) 2010. augusztus 31-én Győrben hozta létre. A győri vonzáskörzet településeit és a Felvidék egyes részeit is tömörítő nemzetközi együttműködés fókusza elsősorban a közös gazdaságfejlesztési és turisztikai együttműködésekön nyugszik, az elmúlt években számtalan ilyen témájú pályázat került beadásra. Fenti példa jól mutatja, hogy noha az állam által feladatként megszabott tevékenységek elkerülése után a kistérségi társulás kiüresedett és gyakorlatilag megszűnt, Győr az együttműködést egy másik, határon átnyúló intézményesített kooperációs szervezeten keresztül a gazdaságfejlesztés irányába mozdította el, vagyis a közös közszolgáltatásokról jelen esetben hangsúlyeltolódás történt a közös gazdaságösztönzési tevékenység irányába, mely folyamat illeszkedik az elméleti felvezetésben vázolt tendenciák sorába.

A megyeszékhely megyei jogú városok és a múzeummal, illetve könyvtárral rendelkező települések kapcsolatrendszerét erősítette a korábban a megyei önkormányzatok által fenntartott megyei könyvtárak és múzeumok egyes intézményei fenntartásának átadása, továbbá a kapcsolódó vagyon ingyenes önkormányzati tulajdonba adása is (2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról). Ez a kormányzati intézkedés – a fent említettel ellentétben – közfeladat-ellátási oldalról erősítette a város és környezete együttműködését.

Az állami feladatmegosztás mellett érdemes egy pillantást vetni az állami finanszírozás kérdéseire is. A megyei jogú városok finanszírozásának stabilitását jelentős kormányzati intézkedések érintették. Az elmúlt időszakban látható volt, hogy a költségvetési szektorban világszerte elnehezültek a gazdálkodás kiszámíthatóságának körülményei (Lentner, 2015), sok önkormányzat eladósodott, s ez gyakran nagymértékben érintette az önkormányzati tulajdonú közüzemi cégeket is (Lentner, 2014b). A Magyarország kormánya által meghirdetett adósságkonszolidáció jelentős hatással volt a megyei jogú városokra, melyek ezáltal tetemes adósságtól szabadultak meg,⁵ így ma kiszámítható pénzügyi működésük alapját e sikeres konszolidációs mechanizmus biztosította (Lentner, 2014a). Az állami és önkormányzati feladatok újraszta nyomán az önkormányzati szektor államháztartásban betöltött 20%-os részaránya mintegy 12%-ra csökkent (Sivák, 2014), mely arány továbbra is jelentősnek mondható.

1. táblázat: Az 5 legeladósodottabb megyei jogú város az adósság nagysága szerint

	Város	Lakosságszám (fő)	Átvett adósság (ezer Ft)	Egy főre jutó adósság (ezer Ft)
1.	Pécs	152 459	45 747 000	300 061
2.	Miskolc	166 258	36 158 000	217 481
3.	Debrecen	204 985	28 176 000	137 454
4.	Szeged	165 774	25 100 000	151 411
5.	Hódmezővásárhely	46 395	22 542 000	485 871

Forrás: Saját szerkesztés

Mindemellett, az állami és önkormányzati feladatok átrendeződése jelentős változásokat hozott a megyei jogú városok finanszírozása terén. Az adósságvállalás „ára” az volt, hogy a települések csak kormányengedéllyel folyamodhatnak fejlesztési hitelhez. Szintén ehhez kapcsolódott, hogy 2013-tól az állam megszüntette a személyi jövedelemadó önkormányzatok általi részesedését, az illetékek nem maradtak helyben, és a gépjárműadóból befolyó összeg 60%-a már az állami költségvetésbe folyt. A közoktatási rendszer átalakítása előbb a fenntartói, majd a működtetői feladatokat is állami szintre helyezte az általános és a középfokú oktatás területén, s az állami finanszírozás értelemszerűen a közoktatási normatíva csökkentését hozta magával.⁶

Szintén változásokat eredményezett a megyei önkormányzatok fenntartásában működő múzeumok és könyvtárak fenntartóváltása. Fenti költségvetési változásokat a jövőben érdemes külön kutatási program keretében szisztematikusan feldolgozni és elemezni annak érdekében, hogy a hazai települések finanszírozásával kapcsolatosan átfogó képet kaphassunk. Lehetőség nyílik akár egy, akár több város példáján összevetni a feladatátrendezés előtti és utáni állapotokat, költségvetési számokat, az állami támogatási arányokat, vagyis azt, hogy hogyan is hatott a feladatok átstrukturálása az önkormányzatok pénzügyi stabilitására.

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény nyomán a győri járás 35 település területi közigazgatási egysége, melynek területi lefedettsége nem azonos a korábbi kistérségével, annál nagyobb területet foglal magában. Napjainkban a megyei jogú városok és a járáshoz tartozó települések együttműködését több EU-s projekt ösztönzi, legjelentősebb ezek közül az ún. járási foglalkoztatási paktumok rendszere. 2016-ban alakult meg a Győri Járási Foglalkoztatási Paktum a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban (TOP) megvalósuló *Helyi foglalkoztatási együttműködések a Győri járásban* című projekt keretében. A szervezet célkitűzései között szerepel a munkanélküliség és a munkaerőhiány csökkentése a Győri járás területén, a gazdaságfejlesztési elképzelések és a szakképzés összehangolása, többszintű pályaaorientációs tevékenység megvalósítása, képzés és tanácsadás biztosítása stb. (GYTP, 2016). A 2020-ig terjedő időszakban mintegy 1,8 milliárd forintnyi forrás áll rendelkezésre a kítűzött célok megvalósítására. A foglalkoztatási paktumok szintén szolgálják a városok és a környezetükben lévő települések, továbbá gazdasági és civil szereplők együttműködését a helyi munkaerőpiac területén, mely ugyancsak a gazdaságfejlesztéshez kapcsolható. Idekapcsolódó kérdésfelvetés, hogy vajon ezek a foglalkoztatási paktumok mennyiben segítették a munkaerőpiaci helyzetet azokban a régiókban (pl. Győr és környéke), ahol a munkanélküliség helyett egyre inkább a munkaerő hiánya okozza a problémát? Továbbá, mennyiben járult hozzá a foglalkoztatási együttműködés egy adott térség gazdasági szerkezetének diverzifikálásához, vagy éppen ellenkezőleg, továbbra is a domináns ágazat kiszolgáltatására törekedett?

Szintén fontos kapcsolódási pontot jelent az európai uniós forrásokhoz a 2016-ban a foglalkoztatási paktumhoz hasonlóan a TOP keretében megjelent TOP-7.1.1-16 *Kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi stratégiákhoz kapcsolódva* című pályázati felhívás, mely a fentebb részletesen ismertetett CLLD-együttműködés kialakítására vonatkozik.⁷

Mindezzel párhuzamosan a megyei jogú városok esetében az elmúlt években jelentős fejlesztési források nyíltak meg, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program dedikált előirányzatként mintegy 400 milliárd forintnyi európai uniós forrás felhasználását biztosítja ezen települések számára a 2014–2020-as finanszírozási időszakban, míg a 2015-ben útjára indított Modern Városok Program mintegy 3400 milliárd forintnyi fejlesztési ígéretet tartalmaz, melyek közül sok a városok és környezetük fenntartható fejlesztését szolgálja (pl. útkapcsolati rendszerek, turisztikai fejlesztések stb.) (Fekete, 2017).

ÖSSZEZÉS

A tanulmányban a nagyvárosi régiók fenntarthatóságának kérdésével foglalkoztam európai dimenzióban, különös tekintettel a pénzügyi fenntarthatóságra. A szakirodalmi áttekintés nyomán világossá vált, hogy a nagyvárosi régiók jelentős fejlődésen mentek keresztül az elmúlt időszakban, s napjainkban a közigazgatás-szervezési feladatok helyett sokkal inkább a gazdaságfejlesztésre fókuszálnak, ez köti össze a nagyváros központi települését és a térségi önkormányzatokat, illetve napjainkban egyre inkább a gazdasági és a civil szféra képviselőivel is intenzív kapcsolatok épülnek ki. A fenntarthatóság kérdése fontos szerepet játszik a nagyvárosi régiók működésében, ahogy arra utalnak pl. az európai nagyvárosi régiókat tömörítő együttműködési szervezet dokumentumai, továbbá az európai uniós városfejlesztéssel foglalkozó megállapodások is. Az Európai Unió területfejlesztési politikájának fókuszában vannak a városok és városi térségek, melyre jó példát jelent a 2014–2020-as fejlesztési időszakban külön dedikált pénzügyi keret, továbbá a kapcsolódó új eszközök is (integrált beruházás, közösség által irányított helyi fejlesztés).

A vizsgálódás során megállapítottam, hogy a 2010 utáni hazai kormányzati intézkedések több módon is segítették a hazai nagyvárosok és térségük pénzügyi fenntarthatóságát, hiszen pl. az állam átvállalta az önkormányzatok adósságát, s óriási nagyságrendű városfejlesztési programot hirdetett. Az állami és önkormányzati feladatok átrendezésével ugyanakkor többféle irányú és előjelű változás történt a megyei jogú városok költségvetésében, melyek értékelése mélyebb elemzést igényel majd a jövőben. Az mindenesetre jól látszik, hogy a többcélú kistérségi társulások megszűnése nyomán akad olyan példa, mely az európai trendekbe illeszkedve a gazdaságfejlesztést helyezi előtérbe a nagyvárosi régiós együttműködésekben.

Hazai viszonylatban is jelentős szerepet játszanak a fenntartható városfejlesztésben az európai uniós források, s ezek közül több program is kifejezetten a város és térsége együttműködési rendszereire fókuszál (pl. járási foglalkoztatási paktumok).

Összességében elmondható, hogy a nagyvárosi régiók európai és hazai dimenzióját áttekintve a fenntarthatóság fő zálogát a kormányzati intézkedések hatásmechanizmusai, az állami szubvenciók, a helyi szint elhivatottsága és az európai uniós támogatások jelentik.

JEGYZETEK

- ¹ A hazai decentralizációval foglalkozó, nemrég megjelent kutatási eredmények ugyanakkor magyarországi viszonylatban nem kecsegtetnek jelentős decentralizációs eredményekkel (vö. Pálné Kovács, 2016).
- ² Az európai nagyvárosi régiókat tömörítő együttműködési hálózat – METREX néven – 1996-ban, a glasgow-i alapító konferencián jött létre. A hálózat célja, hogy fórumot biztosítson az európai nagyvárosi régiók számára a tapasztalat és a megszerzett tudás cseréjére. További feladata, hogy az együttműködésben részt vevő mintegy 50 nagyvárosi régió érdekeit az európai politikában megjelenítse és képviselje, mint ahogy a nagyvárosi kormányzás (metropolitan governance) módszereinek terjesztésében szerepet vállaljon (METREX, 2010).
- ³ Az angol kifejezés „integrated territorial investment”, ezért a magyar szövegezésben elfogadott az ITI rövidítés használata is. Fordítástól függően találkozhatunk az integrált területi befektetés, illetve az integrált területi beruházás kifejezésekkel is. Az ITB nem került be a hazai gyakorlatba.

- ⁴ A kifejezés angol megfelelője: Community-led Local Development. A 2014–2020-as időszak Magyarországon alkalmazott eszközei között is megtalálható.
- ⁵ Győr 2013-ban és 2014-ben összesen 7,85 Mrd Ft értékben részesült az állami adósságkonszolidációból. Ezzel a 23 megyei jogú város közül a 18. helyen állt. Az egy főre jutó konszolidált adóssága 62 ezer Ft volt, ezzel lakosságszám-arányosan a 2. legalacsonyabb adóssággal rendelkezett a megyei jogú városok közül.
- ⁶ Nem várt következmény volt ugyanakkor az az új típusú szolidaritási adó, mely a magas adóerő-képességű önkormányzatokat sújtja, Győr esetében ez az összeg közel 5 milliárd forint évente.
- ⁷ A sikeres pályázat érdekében Győr megalakította a Győri Helyi Közösséget (GYHK). A GYHK jelenleg tíz tagból áll, amelyek a közszféra (Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, Rómer Flóris Művészeti és Történeti Múzeum, Dr. Kovács Pál Megyei Könyvtár és Közösségi Tér), a civil szféra (Győri Vízisport Egyesület, Universitas-Győr Alapítvány, Újvárosi Lokálpatrióták Egyesülete, Győri Egyetemért Közhasznú Egyesület) és a vállalkozói szféra (Karzat Színház Nonprofit Kft., Universitas-Arrabona Kft.) képviselői. A szervezet hangsúlyt fektet e három szféra azonos képviselőire, munkaszervezete pedig az Arrabona EGTC.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balázs István (2014): Franciaország térszerkezetének átalakítása és a városi térségek kezelésének eszközei a várospolitika keretei között. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 112–133.
- EC (1999): *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Potsdam, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.
- Faragó László – Lux Gábor (2014): Kurrens portéka vagy múzeumi tárgy? Növekedési pólusok és iparági körzetek a fejlesztéspolitikában. *Tér és Társadalom*, 28. évf., 2. sz., 11–30.
- Fekete Dávid (2013): Az EU regionális politikájának városfejlesztést támogató új eszközei a 2014–2020-as programozási időszakban. In: *A hely szelleme – a területi fejlesztések lokális dimenziói. A Fialat Regionalisták VIII. Konferenciáján elhangzott előadások*. Szerk. Rechnitzer János, Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Kovács Gábor, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, 145–154.
- Fekete Dávid (2014): A Nürnbergi Nagyvárosi Régió kormányzási modellje és gazdaságfejlesztési tevékenysége. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 149–162.
- Fekete Dávid (2017). A Modern Városok Program elemzési lehetőségei. *Polgári Szemle*, 13. évf., 1–3. sz., 94–105.
- Fenntartható Városok Európai Konferenciája (1994). *Az Európai Városok Chartája a fenntarthatóság felé*. Aalborg, május 27.
- GYTP (2016): *Győri Járás Foglalkoztatási Paktum. Együttműködési megállapodás*. Győr. www.gytp.hu/doksik/paktum/paktum_egyuttmukodesi_megallapodas.pdf.
- Hardi Tamás (2012): Győr, Miskolc és Pécs agglomerációja a vidéki szuburbanizációban. In: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Szerk. Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Publikon Kiadó, Pécs, 15–42.
- Lefèvre, Christian (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 22, No. 1, 9–25., <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>.
- Lentner Csaba (2014a): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 330–344.
- Lentner Csaba (2014b): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. *Gazdaság és Jog*, 22. évf., 3. sz., 3–8.
- Lentner, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning – International Effects and Hungary’s Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62, 9–26.
- METREX (2010): *METREX MANUAL. METREX-Arbeitshandbuch*. METREX, Glasgow. www.eurometrex.org/Docs/About/METREX_Manual_DE.pdf.

- Office of the Deputy Prime Minister (2005): *Bristol Accord. Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe*. Bristol, 6–7 December, www.espon-usespon.eu/dane/web_usespon_library_files/1248/bristol_accord.pdf.
- Pálné Kovács Ilona (2008): Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 22. évf., 1. sz., 45–57.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Sivák József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 301–315.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. *Tér és Társadalom*, 22. évf., 1. sz., 27–43.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom*, 25. évf., 3. sz., 27–59.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2012): Az együttműködésnek mint erőforrásnak a jelenléte három nagyvárosi térségünkben. In: *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Szerk. Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Publikon Kiadó, Pécs, 201–222.
- Somlyódy né dr. Pfeil Edit (2014): A városrégiók pozicionálásának eszközei Svájcban. In: *Városfejlesztési trendek és állami szerepek*. Szerk. Hardi Tamás, Somlyódy né dr. Pfeil Edit, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 134–148.
- Székely Vladimír (2014): Pozsony mint gazdasági központ hatása a környezetére. In: *A gazdaság szerkezet és vonzáskörzet alakulása*. Szerk. Lados Mihály, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 70–86.

EGYÉB FORRÁSOK

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról
- GYMJVÖK (2014a): Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 153/2014. (VI. 27.) sz. Kgy. határozata. Győr.
- GYMJVÖK (2014b): Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 192/2014. (XI. 28.) sz. Kgy. határozata. Győr.