

## A kutatás céljai, módszerei és eredményei

A kutatás kiinduló kérdésfeltevése az volt, hogy miben különböznek az intenzív kapcsolati hálóval rendelkező urbánus térségek a hagyományos városkörnyék-kapcsolatoktól, melyek azok a tényezők, amelyek sajátos intézményesítésüket indokolhatják, valamint milyen szigorúbb vagy lazább szervezeti keretek közé illeszthetők e nagyvárosi térségeink? További kutatási kérdésünk, hogy tekinthető-e a nagyvárosi agglomeráció közigazgatási, tervezési és fejlesztési egységnek? Ha igen, milyen szervezeti megoldások és együttműködési tematikák választhatók fel hatékony intézményesítésükre? Végül soron szabályozásra vonatkozó ajánlások megfogalmazására is törekedtünk, melyek de lege ferenda, a külföldi modellek ésszerű hasznosítása mellett képzelhetők el.

További célunk volt, hogy képet adjunk az agglomerációnak tekinthető három nagyvárosi térségben, a győri, a pécsi és miskolci agglomerációkban működő kooperációk állapotáról, résztvevőiről, együttműködési területeiről, szervezeti kereteiről, illetve ezek hiánya esetén a helyi-területi szereplők együttműködésre vonatkozó igényeiről, készségéről.

A felsoroltak okán a kutatás interdiszciplináris megközelítést alkalmazott, ezért a közigazgatás-tudomány, a közgazdaság-tudomány és a politológia, valamint a szociológia eszköztárával operált. Mindezen tudományágakat területi szemléletben igyekezett integrálni, hiszen a kutatásban résztvevő kutatók saját tudományáguk mellett egyúttal a területi tudományok képviselői is. Az alapkutatásnak keretet adó diszciplína a közigazgatás, amely a várostérségi kooperációk szabályozási környezetét szolgáltatja, azonban a nagyvárosi agglomerációk „szigorú” közigazgatási intézményesítése ma már csak a lehetséges megoldások egyike. Tekintettel arra, hogy a kutatás tárgyát képező nagyvárosi térségeket dinamikus, fejlődő térségeknek tekintettük, ezért nemcsak közigazgatási és közszolgáltatási téren, hanem fejlesztési és gazdaságfejlesztési téren is kezeltük őket. Ebből következően a vizsgálat látóköre kiszélesedett, a közigazgatási szereplők mellett szükségképpen megjelentek a gazdasági szféra szereplői, sőt a civilek is. Tehát valószínűsítettük, hogy a kapcsolati hálóknak jelen lesznek a jelentős vállalkozások vezetői, amely tény már a lazább, informálisabb szerveződések és intézményi megoldások felé tereli a kooperációkat. Ily módon a kutatás kitért a vizsgált térségek létező vagy volt kooperációinak feltérképezésére és jellemzésére az ún. governance modell alkalmazásának segítségével. Sőt, az „urban regime”, a városi kormányzás újfajta megközelítését is segítségül hívta, hogy választ adjon e teória hazai alkalmazhatóságára. Végül nem hagyható figyelmen kívül, hogy az agglomerációkat a területi és településtervezés szempontjából is koordinációt igénylő térségekként kellett kezelnünk, ami újabb aspektussal gazdagította a tematikát.

A kutatás egyrészt elméleti megközelítést alkalmazott, elemezte a nemzetközi szakirodalmat és feltárta az agglomerációk intézményesítésének nemzetközi tendenciát mind történeti, mind tematikus szemléletben. Másrészt empirikus módszerként kérdőíves felmérést végeztünk az önkormányzati, a gazdasági és a civil szféra körében, sőt arra is törekedtünk, hogy a gazdaságfejlesztő és tudástranszfer-intézmények is jelen legyenek az interjúalanyok között. Ez összesen 119 strukturált, előre szerkesztett kérdőív segítségével elkészített interjút és további mélyinterjút eredményezett. A kutatási feladatot a felsorolt szempontrendszer és vizsgálati módszerek alkalmazásával az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézetének kutatói valósították meg a 2010 júniusától

2012. májusig terjedő időszakban. Nevezetesen Bodor Ákos, Hardi Tamás, Lux Gábor, Pálné Kovács Ilona, Somlyódy Péter és Suvák Andrea vett részt a kutatásban.

A kutatás eredménye egy mintegy 300 oldalas tanulmánykötet, amely a Publikon Könyvkiadó gondozásában jelenik meg június hónapban. A könyvben adjuk közre a bevezetőn túl a témában megírt öt elméleti és négy empirikus tanulmányt, továbbá a függelékben közöljük az önkormányzati és a gazdasági aktorokkal készített interjúk kérdéssorát. A tanulmányok mindegyike új közlemény, máshol még nem kerültek publikálásra. A kutatás szakmai és elméleti megalapozásaképpen 2010-ben és 2011-ben egy-egy szintetizáló tanulmány született, egyik Pálné Kovács Ilona tollából a városi kormányzás és az urban regime témakörben, a másikat Somlyódy Péter jegyezte az agglomerációk nemzetközi intézménytörténetének feldolgozásával. A publikációkat a Tér és Társadalom c. folyóirat közölte. Továbbá hazai és nemzetközi konferenciákon mutattuk be az OTKA-kutatás részeredményeit, amihez kapcsolódóan Bodor Ákos egyik konferencia-előadása még megjelenés alatt van.

## **Tartalmi összefoglaló**

Az agglomerációkat mindenekelőtt mint az együttműködés és kooperáció tereit tekintettük, illetve funkcionális szempontból gazdaságfejlesztési térenként kezeltük. Következésképp a kutatás tematikailag négy fő irányt ölelt fel, az agglomerációk jelentőségét vizsgálta egyrésztől közjogi, azon belül intézményi-szervezeti, illetve közigazgatás-szervezési szempontból, másrésztől közgazdasági, sőt kifejezetten gazdaságfejlesztési aspektusból, harmadrészt tervezési, negyedrészről kormányzási kérdéseket feszegetett. A nemzetközi szakirodalom alapján megállapítottuk, hogy az agglomerációk intézményesülésének történetileg egymást követő négy periódusa különíthető el.

Az első időszak a 19. század végétől a II. világháború lezárulásáig tartott, amelyben a legjelentősebb városok jutottak szerephez akár Nyugat-Európát, akár Észak-Amerikát tekintjük. A nagyvárosi terek egységes kezelése kifejezetten igazgatás-szervezési aspektusból történt, amelyet a magváros és az agglomerációs települések közös területhasználati igénye, továbbá az abból fakadó egységes település/várostervezés létrehozásának szándéka mozgatótt. A második világháborút követően a nagyvárosi igazgatás-történet második szakaszában a gazdasági fejlődés teremtette kihívásokra a fejlett országok az államok modernizációjával válaszoltak. Ennek részeként a fejlett országok többségében megvalósult az agglomerációk intézményesítése elsősorban a közszolgáltatások mérethatékony megszervezésének igényével, ami a nagy hálózati infrastruktúrák egységesítésében, az elővárosi tömegközlekedés megszervezésében, a térségen belüli adó- és pénzügyi kiegyenlítésben öltött testet. Mindennek háttérében az 1950–1970-es években a központi kormányzati szintről vezérelt, az állam forrásain nyugvó keynes-i gazdaságpolitika állt, amely beavatkozásai révén elősegítette az agglomerációk növekedését.

A nagyvárosi igazgatási modellek burjánzását – az 1970-es évek végétől az 1980-as évek végéig – lehanyatlásuk periódusa követte, amikor is a nemzetállamok visszavonulót fújtak a korábbi globális igazgatási megoldásoknak. A fordista állam válságának köszönhetően a fölülről kezdeményezett nagy bürokratikus szervezetek létjogosultsága

részben megszűnt, az államoknak nem fűződött érdeke e költségesnek vélt szervezetek pénzeléséhez.

Az 1990-es évek elejétől napjainkig terjedő új időszaknak vagyunk tanúi, amely ismételten fölértékelte a nagyvárosi agglomerációkat. E terek a regionális és nemzeti gazdaságfejlesztés szolgálatába kerültek, s mint csomóponti régiók értelmeződnek a lokalitás előnyeire építő új környezetben (Lengyel 2010). Következésképp a városi térségeknek az adminisztratív határokhoz igazítása fokozatosan veszít jelentőségéből. Az EU és tagállamai egyaránt úgy tekintenek a városrégiókra, mint a gazdaság motorjai, melyek a telephelyek globális versenyében vesznek részt.

A globális gazdaság működési logikájában a nagyvárosok térszervező szerepének radikális felértékelődése megy végbe. A koncentrációs folyamatokat előidéző kommunikációs technológiák, méretgazdaságossági előnyök és gazdasági externáliák új nyertesekre és vesztesekre osztják a teret, és míg a globális városhálózat kitüntetett csomópontjaiban elhelyezkedő metropolisztérségek az első, addig a kisebb nagyvárosok a második csoportba sorolódnak. A kialakuló egyenlőtlenségek a gazdaság magas értéktermelő képességű, innovatív ágazataiban a legszembetűnőbbek, és ezt a szakadékot a multinacionális nagyvállalatok telephelyválasztási stratégiái is konzerválják. Közép-Európában a periférikus térszerkezeti pozíció, a gazdasági lemaradás és a kritikus tömegek hiánya miatt az ideális fejlődési út csak a fővárosi agglomerációk és néhány kivételezett centrum számára követhető; a kisebb nagyvárosok esetében vagy a termelési–szolgáltatási rendszerek hierarchiába való, általános versenysztratégiákon alapuló betagozódás, vagy az egyedi versenyelőnyökre és belső erőforrásokra alkalmazott növekedési stratégia enyhítheti a kedvezőtlen kiinduló helyzetet.

A nagyvárosok szerepének előretörése, a területi gazdaság és a kormányzás átalakulása a fejlesztő szerepeket felvállaló, a városi politikák és a gazdasági érdekek szintézisére törekvő városi rezsím szemlélet elterjedésével járt. A városi rezsimek olyan keretet jelentenek, amely a globális folyamatokhoz való alkalmazkodás érdekében mobilizálja a városi térség erőforrásait, és versenyképesség-központú várospolitikákat alakít ki; képessé válik az agglomerációs potenciál kiaknázására. A városi rezsimek intézményi innovációk révén hozzájárulhatnak a területi termelési rendszerek szerkezetváltásához, fenntartható megújulásához; de fennáll annak a veszélye, hogy az átalakulás előnyei egy szűkülő elit, hátrányai pedig a szélesebb társadalom körében jelentkeznek. A demokratikus felhatalmazás hiánya, az egyoldalúan vállalatorientált szemlélet, a globális alkalmazkodási minták merev, nem automatikusan célra vezető követése, valamint a számottevő társadalmi és területi egyenlőtlenségeket adottságként elfogadó, sőt, azokat szélesítő politikák alkalmazása is megjelenik a bírálatok között. A domináns fejlesztési irányokban prioritást élvező fejlett üzleti szolgáltatások erős agglomerálódásuk miatt nem eredményeznek területi kiegyenlítődést.

A Győri, a Miskolci és Pécsi agglomerációt a hazai szuburbanizáció tereiként statisztikai módszerek segítségével elemeztük. Mindhárom nagyvárosi térség a vidéki szuburbanizáció klasszikus időszakában, tehát a 21. század elején indult növekedésnek. Ebben az időszakban a kiköltözés általánosan magas dinamikával jelentkezett nagyvárosaink körül, s jelentős építőipari növekedést is generált. A három város és agglomerációja azonban Magyarország eltérő fejlettségi és fejlődési mutatókkal jellemezhető régiójában helyezkedik el, s ezek az eltérések már hatással voltak az agglomerációk fejlődésére az évtized második

felében. Így azok különbségeit nem egyszerűen a város–szuburbia migrációra vezethetjük vissza, mint inkább az országon belüli, megyei és régiók közötti vándorlási folyamatokra.

Az évtized második felében jelentkező válság általában lassította a városokból a környező településekre irányuló kitelepülést. Elfogyott, vagy gazdasági lehetőségeiben visszaesett az a népesség, amely az évtized eleji nagy kiköltöző számot produkálta. Így a három agglomeráció közül a jelentős növekedést csak a győri tudta megtartani, mivel itt a lakosságszám gyarapodás forrását az ország más területeiről beköltözők csoportja is bővítette, s az agglomeráció saját gazdasági bázisa is jelentősen növekedett. Ezzel szemben Miskolcon az agglomeráció csökkenése nem magyarázható csupán a szuburbanizációs folyamatok lassulásával, hanem abban jelentős szerepe van a térségből zajló elvándorlásnak is. Pécs ugyanakkor egy önálló rendszert alkot. Itt a folyamatokért elsősorban a klasszikus város–szuburbia mozgás a felelős, kiegészülve a megye más részeiből származó beáramlással.

A kutatás kezdetén feltételezésünk az volt, hogy a magyar városi kormányzás sem szabályozott modelljét, sem működési gyakorlatát tekintve nem képes befogadni a rezsim elmélet logikáját. Az empirikus kutatási eredmények alátámasztani látszanak ezt a hipotézist. A nagyvárosban működő gazdasági és egyéb szereplők bizonyos köre, csoportja természetesen hatással van a helyi politikára és a városi kormányzás irányaira, de ez nem valamiféle szilárd és kollektív fejlesztési szövetségen keresztül, hanem a dominanciáját megőrző helyi (központi) közpolitikai „rendszer-rezsim” közvetítésével, tehát szelektíven érvényesül. Miután a gazdaság és városfejlesztésben nem működnek tartós fejlesztési koalíciók, ezért a bezárkózásra hajlamos városházi politika a gazdaság agglomerációs együttműködéshez fűződő érdekeit is negligálja, és megfordítva, a városháza sem képes a gazdaság szereplőit telephely-választási döntéseiben, „térstratégiáiban” befolyásolni.

Ami a hálózatok térbeli kiterjedtségét, vagy inkább extra lokális meghatározottságát illeti, azt tapasztaltuk, hogy a horizontális, agglomeratív kapcsolatrendszerek kevésbé jellemzőek a vertikálisakhoz képest. Ennek alapvető okát a magyarországi kormányzati rendszer erős centralizáltságával, illetve az önkormányzati rendszerben rejlő centrifugális erők érvényesülésével magyarázzuk, amelyek képesek a hatalom ökológiai meghatározottságát felülírni. A városok saját térszervező aktivitása helyett a központi kormányzat által kínált vagy inkább előírt „horizontális” formák váltak a város és környéke együttműködésének keretévé. A tényleges agglomeratív kapcsolódások és szimbiózis, ami a nagyvárost és közvetlen környékét összeköti sem az igazgatási, sem a gazdasági hálózatok szisztematikus kiépítését nem tudta kikényszeríteni.

Empirikus adatfelvételünk során döntő elemzési kérdés volt a várostérségek szereplőinek létező és lehetséges együttműködése, mind a kooperáció szervezeti kereteinek, mind pedig az esetlegesen hiányzó együttműködés ellenére az együttműködésre irányuló készségnek a vizsgálata. A kérdőívek összegzett eredménye szerint jelenleg egyik nagyvárosi térségünkben sem valósul meg átfogó kooperáció, sem intézményesített, sem pedig informális formában, tehát ezen agglomerációk integráltságáról nem lehet beszélni. Egyelőre hiányzik a közös érdekek felismerése, ezért általában verseny jellemzi az egy térségen belüli önkormányzati szereplőket. A kooperációra való valamelyes nyitottság a legfejlettebb nagyvárosi térségünkben tapasztalható, s a győri és miskolci agglomerációban működik az egyetem és a vállalkozások kapcsolata. Ennek háttérében az áll, hogy az agglomerációk helyhatóságai alig felének van más önkormányzattal közös fejlesztési pályázata, fejlesztési

célja még kevésbé. Meghökkenítő eredménynek tekinthető, hogy az agglomerációs helyi politikusok egynegyede nyilatkozott úgy, hogy nincs kapcsolata az önkormányzatnak a központi várossal. Ennek ellenére az elvi együttműködési készsége magas a megkérdezetteknek, mert az önkormányzati lakás- és telekpolitikát kivéve szinte valamennyi ésszerű kooperációs területet fontosnak ítélték a nagyvárossal összehangoltan kezelni. A közös fejlesztési tér kialakításának területi léptéke azonban mindhárom alanyi kör (köz- a gazdasági és a civil szféra) esetében meglehetősen szűken definiálódott, közelítőleg ötven százalékuk saját városi térségüket, mint fejlesztéspolitikai önálló egységet a statisztikai kistérségi határoknál kisebb léptékben képzelel el. Az optimális kooperációs téregységet a megyével mindössze 2%-uk azonosította, míg a regionális léptéket ugyancsak minimális mértékben (6%) választották az interjúalanyok.

A kutatás következtetése szerint a globalizáció keretei között a nagyvárosi térségeink együttműködése formalizálásának legfőbb célja a helyi szintről történő kilépés és a regionális léptékű cselekvés képességének az elnyerése. Összességében ez a résztvevők oldaláról azt jelenti, hogy a lokális önkormányzatok kompetenciája, erőforrásai már nem elégségesek a közös célok eredményes eléréséhez, ahhoz szükség van a közszférán kívüli aktorok bevonására. A vizsgált három várostérség számára a nemzetközi láthatóság perspektíváját leginkább a határon átnyúló jelleggel formálódó hálózatos együttműködés és régióformálás tudja nyújtani. Az EU forszirozza a governance struktúrák létrejöttét különösen a funkcionális városrégiók kooperációs szükségletei kielégítésére, aminek középpontjában a gazdaságfejlesztés és versenyképesség áll. Ugyanakkor a kutatási eredmények alapján megfogalmazható, hogy a közép-kelet-európai térség országainak, beleértve hazánkat lényegesen kisebbek az esélyei a governance eredményes alkalmazására, mint az EU régi tagállamainak.

### **A kutatás hasznosíthatósága**

A városhálózathoz a kutatás célpontjául a nemzeti jelentőségű nagyvárosainkat és vonzáskörzetüket választottuk ki, ahol az együttműködés jogi-szervezeti kereteinek meghatározása és a kooperáció elindítása különös jelentőségre tesz szert. Ez a kutatási irány fontos egyrészt Budapest túlsúlyának ellensúlyozása érdekében, ami által támogathatja a közigazgatás decentralizációjának kiérlelését. Másrészt fontos nagyvárosaink számára azért, hogy a nemzetközi városversenyben megfelelően exponálni tudják magukat. Harmadrészt igen lényeges, hogy létrejöjjenek a kooperáció keretei, s a központi városok és térségük relációjában megszülessen a versenyképesség forrását garantáló hatékony kormányzási struktúra. A hazai várospolitikára számára talán az a legfontosabb üzenet, hogy először is szükség van e térségek fragmentáltságának felszámolására, amihez a kooperáció bizonyos mértékű formalizálásán keresztül vezet az út. Ehhez az állam tud segítséget nyújtani, amikor közös tervezésre, közlekedésszervezésre vagy éppen közszolgáltatások közös ellátására felhatalmazza ezeket a sűrűsödési területeket, megfelelő szabályozási és finanszírozási eszközök hozzájuk rendelésével támogatja őket.