

SZEGVÁRI PÉTER

A kooperáció mint az autonómia egyik megnyilvánulási formájának szerepe a területfejlesztésben¹

The role of co-operation, as a significant element of local autonomy, in the territorial development

SZERZŐ:

SZEGVÁRI PÉTER, címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5645-9505

JEL kód: H11, P25, P48, R58

Kulcsszavak: helyi autonómia • önkormányzati együttműködés
• terület-politika • térségi versenyképesség • hálózatépítés
• metropolisz kormányzás • nemzetközi kooperáció

Absztrakt: A cikk kitér a helyi önkormányzati autonómia megnyilvánulási formájaként a település- és területfejlesztésben érvényesülő kooperáció funkcióinak értékelésére, különös tekintettel a térségi fejlődés és közszolgáltatás szervezés, valamint a területi versenyképesség szempontjaira. A magyarországi település-hálózat sajátosságára tekintettel áttekinti a kooperáció szükségességének indokait a helyi kormányzásban. Bemutatja azokat a területeket, ahol a kooperáció fontos szerepet játszhat a hazai megújult területpolitikában, így különösen az „együtt kezelendő térségek” és a „városhálózatok” fejlesztésének megvalósításában, valamint a nemzetközi kapcsolatokban. A cikk kitér – a nemzetközi tapasztalatok alapján – azoknak a helyi kormányzási technikáknak és eszközöknek az értékelésére, amelyek jól adaptálhatók a magyarországi helyi önkormányzatok együttműködésére is.

AUTHOR:

PÉTER SZEGVÁRI, Associate Professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law and Political Sciences, city.consultbt@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5645-9505

JEL code: H11, P25, P48,R58

*Keywords: local autonomy • co-operation of local governments • territorial policy
• regional competitiveness • territorial networking • metropolitan governance
• international co-operation*

***Abstract:** The article shows the role of co-operation of local governments, as a significant element of local autonomy, in the settlement and regional development regarding to the local social service delivery and city management issues in special urban areas, furthermore the regional competitiveness. It evaluates the necessity of local co-operation because of the specialities of local governments system of Hungary. It analyses the special focal points of co-operation of local governments, regarding to the main objectives of reinventing Hungarian territorial policy, as like as establishment 'areas to be managed together' and 'city-networks', furthermore international linkages. The article accounts the international governance techniques and tools which could be adapted into the co-operation of Hungarian local governments.*

MI A HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS FUNKCIÓJA?

A településfejlesztés a helyi kormányzás egyik leglátványosabb és legösszetettebb eleme, amelyik alapos helyzetelemzésre épül és jövőképek megvalósítását célozza meg. Ezért a településfejlesztés a stratégiai tervezéssel szorosan összekapcsolódik, s fontos eleme az integrált településfejlesztési stratégiai tervek és programok előkészítése, amely egyben a helyi demokrácia fokmérője is, amennyiben a részvételi tervezés metódusával készül. A hatékony településfejlesztés módszertani eleme a közhatalmi döntési szintek közötti a többszintű kormányzás elvére alapozó (Piattoni, 2009; Somlyódy né Pfeil, 2019:77.) és a többszektörű együttműködést megvalósító, a partnerség elvét érvényesítő (Manchester City Council, 2013) helyi kormányzás.

A gazdaság egyre növekvő globalizációjában a városok azok a főbb helyek, ahol a nemzetközi gazdaság fejlődését meghatározó funkciók, tevékenységek és szolgáltatások biztosítják az ökoszisztéma fejlesztését. A városok – függetlenül azok jogállásától – funkcionális értelemben központi szerepet töltenek be a térségükben, tehát feladataikat nemcsak a saját településükön belül látják el, hanem szolgáltatásaikat valamilyen mértékben kiterjesztik a környezetükre is. A városfejlesztési stratégiák legfőbb célja a települési versenyképesség és a népességmegtartó képesség biztosítása (Szegevári, 2024a:166.).

A városok versenyében a települési versenyképesség azt jeleníti meg, hogy a település

milyen mértékben vonzza a befektetőket, a vállalkozásokat, a közösségi forrásokat és a látogatókat (Berg et al., 1995; Farkas – Lengyel, 2000; Sabján et al., 2018). Ezért a városok esetében a települési versenyképesség feltételeinek biztosítása elsősorban helyi gazdaságfejlesztésként jelenik meg. A települési versenyképesség tényezői között fontos kiemelni a települési versenyképesség szempontjából a „kemény tényezők” (munkaerő, tőke, használható földterület, infrastruktúra) és a „lágy tényezők” (életminőség, üzletbarát környezet, tudásbázis) mellett a „szervezési/városkormányzati tényezők” (közösségi támogatás, megfelelő koordináció és együttműködés) jelentőségét (Bóhm, 1999; Rojas et al., 2007:42–45.).

A városfejlesztésben a népességmegtartó képesség szempontjából jól használható a társadalmi innovációs potenciál vizsgálata (G. Fekete, 2001; Landry, 2000; Rittgasszer, 2009; Szörényiné Kukorelli, 2015; Veresné Somosi et al., 2023). Bár a települési és térségi versenyképesség szempontjából is jelentős szerepe van a városok innovációs képességének a versenyelőny eléréséhez, de még inkább meghatározó szerepe van ennek a társadalmi egyenlőtlenségek, a népességfogyás, a munkanélküliség és az életminőség romlásának csökkentésében. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben a társadalmi felzárkózás egyik lehetséges eszközeként használható a társadalmi innováció a leszakadó településeknek a gazdasági és társadalmi helyzetük, a környezetük és az életképességük javítására (Szegevári, 2024a:168–169.).

A települési innovációs tényezők közül különös jelentősége van az ún. orgware faktoroknak (a városkormányzati/szervezési tényezőknek), mivel a nemzetközi példák is bizonyítják, hogy az eltérő érdekek feltárása, a párbeszéd, az egyeztetés – és az ennek teret adó fórumok –, illetve a közös gondolkodás és tervezés hozzájárulnak a problémák megoldásához, közvetve pedig a várostérségi fejlődéshez (Barber, 2013; Barnett, 1997; Servillo et al., 2017). A társadalmi innovációs potenciál feltérképezése alapján a helyi innovátoroknak nemcsak arra kell figyelmeztünnük, hogy milyenek a külső adottságok a városban, hanem arra is, hogy milyenek az élıhetőséget biztosító feltételek, és hogy a városkormányzás milyen módon támogatja a demokratikus politikai kultúrát, amelynek egyik lényeges eleme a párbeszéd és a kooperáció (Egedy, 2017; Miszlivetz – Márkus, 2003).

MI INDOKOLJA MAGYARORSZÁGON A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KOOPERÁCIÓT?

A „történelmi ingamozgás” eredményeként a rendszerváltás során a tanácsrendszerrel szembeni averzió olyan ideológiai béklyókat jelentett a rendszerváltó elit számára, amely lehetetlenné tette, hogy az európai korszerű területi reformfolyamatokhoz csatlakozzon az önkormányzati autonómia kiépítése során (Szegevári, 2024b). 1990-ben (egy nem valódi önkormányzatiságot megtestesítő rendszerben kialakított) 1500 tanács helyett 3170 önkormányzat alakult Magyarországon. Ebben az időben Norvégiában 744-ből 443, Dániában 1298-ból 277, Svédországban 2498-ból 282, Angliában 1400-ból 422, NSZK-ban 25.000-ból 8000, Belgiumban 2586-ból 589, Hollandiában 1012-ből 274 önkormányzat maradt (Kiss, 2015:160.). Ez a rendszerváltás után is fennmaradt „szétaprózódott” önkormányzati szisztéma különösen indokoltrá teszi az autonómia épülő önkormányzati együttműködések Magyarországon. A magyarországi önkormányzatok több mint 80%-át kitevő kis

és közepes méretű községek és városok esetében kijelenthető, hogy a települési versenyképességhez, az eredményes gazdaságfejlesztéshez szükséges tényezők kritikus tömege térségi alapon szerveződve teremthető meg, ezért is fontos az ilyen önkormányzatok esetében a hálózatosodás, és valamilyen klaszterizációval együtt járó várostérségi együttműködés (Atkinson, 2019; Dodge, 1996; Somlyódiné Pfeil, 2023; Tosics, 2008).

A koncepcionális célkitűzések és a kormányzati támogatások ellenére a versenyképességet biztosító policentrikus városfejlődés nem valósult meg Magyarországon. A hazai településhálózat egyik gyengesége, hogy a magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót betöltő megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok, mint hagyományos középszintű térségi központok térszervező funkciója gyengült. Ezért az új területpolitikában felértékelődik a „funkcionális várostérségekben” a helyi önkormányzatok térségi együttműködése (Szegevári, 2024d). Ugyancsak problémát jelent, hogy a magyarországi középvárosok hálózata igen vékony, emiatt újraértelmezendő a „városkörnyéki” helyi önkormányzati kooperációk szerepe. A szétaprózott, „egy település – egy önkormányzat” elvet megtestesítő helyi önkormányzati rendszer megújítása során érdemes kiemelt figyelmet fordítani arra, hogy létrejöjjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amiben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer működtetésében jelenik meg (Szegevári, 2025).

A helyi fejlesztések csak egy integrált városhálózati és térségi rendszerben képesek szerkezeti változásokat és eredményeket elérni. Ezért a város települési és városkörzeti funkciójához szervesen kapcsolódik az, hogy a városfejlesztési politikáját mennyiben kívánja térségi szinten is érvényesíteni, fejlesztési stratégiája mennyiben kapcsolódik a területfejlesztési célkitűzésekhez. Külön figyelmet érdemel a magyarországi kistelepülések pozíciója a hazai településhálózati rendszerben (Szegevári, 2024a). Ahhoz, hogy a kis és közepes méretű helyi önkormányzatok is felelőseivé válhassanak a lokális és várostérségi fejlesztéseknek a városhálózatokra épülő, az eltérő települések fejlődését meghatározó decentralizált területpolitikára van szükség, különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidéke viszonyrendszerére (Faragó, 2006; Szegevári, 2023). A helyi önkormányzatok kooperációjára épülő településhálózatok funkcionális fejlesztése azért is fontos, mert a települések nem önmagukban álló, zárt egységek, hanem társadalmi, gazdasági, kulturális szerveződések, amelyek kiegészítik egymást. A hazai településhálózat egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amiben a potenciális európai metropolisztérség (főváros és térsége) mellett a nagyvárosok (regionális központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszere helyezkedik el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben (Horeczki et al., 2023; Szegevári, 2022).

A magyarországi városi térségekben a helyi önkormányzatok autonómiáján alapuló önkéntes együttműködéseknek – eltekintve az elenyésző kivételektől – nincs érdemleges intézményesülése. Holott az informális, a horizontális partnerségi, laza koordinációs fórumok létesítésének jogi, adminisztratív akadálya nincs (Zongor, 2020). Az önkormányzati társuláson alapuló, erősebb jogi bázison nyugvó intézményes együttműködéseknek első sorban nem az önkéntes alapon kezdeményezett, hanem a központi kormányzat által jogi

és pénzügyi szabályozással „öszttözött társulásos” megoldások körében találunk példát. A hazai területfejlesztési politika ezen a téren élen járt 1996–2008 között az „egycélú” területfejlesztési társulások kialakításának elősegítésében, amit egyéb szakágazatok is szívesen alkalmaztak a „többcélú”, az egyes önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódó területeken. Amint ezek az „öszttözött” szabályozások megszűntek, a társulásos intézményesülés is lényegében eltűnt a térségi együttműködés mögöl (Szegevári, 2024a). A nemzetközi példák alapján a magasabb szintű, illetve speciális várostérségi kormányzati megoldásokat csak törvényben lehetne bevezetni Magyarországon, azonban erre nincs reális lehetőség annak ellenére sem, hogy az Alaptörvény megengedi azt, hogy törvény kötelezővé tegye a társulást valamilyen önkormányzati feladatkörben. A hazai területpolitika számára is kihívás, hogy az új területfejlesztési törvényben bevezetett „együtt kezelendő térségekben”² milyen speciális szabályozás segíti az önkormányzatok együttműködését, s a térségi kooperáció intézményesítését (Dijkstra et al., 2019; Kaiser, 2021; Kitchen, 1993). Ezek egyikeként Budapest és térsége tekintetében a helyi önkormányzatok kölcsönös egymásrautaltságban látják el feladataikat, ugyanakkor a korábbi kezdeményezések ellenére e térség együttes tervezésére és fejlesztésére, illetve a település-üzemeltetés és -igazgatás közös elvek mentén történő menedzselésre – a nemzetközi jó példák ellenére – nem létezik lokális és területi szinten kiterjedt koordinációs, illetve közhatalommal rendelkező közigazgatási szervezet (Szegevári, 2024c).

A hazai területpolitikában különös figyelmet érdemelnek a határmenti települések. Ennek oka nemcsak abban rejlik, hogy ezek a térségek jellemzően hátrányos helyzetűek, de periférikus elhelyezkedésük okán a társadalmi innovációs potenciáljuk is gyengébb az átlagosnál. Az európai uniós csatlakozással azonban ezek a térségek is felértékelődtek, főként a határon átnyúló együttműködések hazai és európai uniós támogatása következtében. Ez aláhúzza a „mentális tér” használatának jelentőségét, ami így könnyebben átlépheti a mesterségesen kialakított külső (állam)határokat, illetve a belső közigazgatási határokat is (Samu, 2021). Ebben jelentős szerepet kaptak a határ mentén létrejött interregionális kapcsolatok az INTERREG programokban és az EU makroregionális Duna Stratégiájában. A hazai önkormányzatok ezeknek a programoknak a keretében elsősorban úgy juthatnak európai uniós forrásokhoz, mint a folyó két oldalán elhelyezkedő „ikervárosok”, illetve az egyes eurorégiók tagjai. A határ menti együttműködésekben lényeges változást hozott az EU szabályozása az európai gazdasági csoportosulás (EGTC/ETE) intézményesítéséről. Az eurorégiók politikai és adminisztratív jellegű együttműködése mellett a jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulások már saját szervezettel és forrásokkal is rendelkező együttműködést tesznek lehetővé a határokon átnyúlóan (Szabó – Szabó, 2023). Ezek intézményesítése az EU makroregionális stratégiájához kapcsolódva új lehetőséget biztosít a határ menti térségekben elhelyezkedő helyi önkormányzatok számára is, hogy növeljék a társadalmi innovációs potenciáljukat, s ezzel a fejlesztési lehetőségeiket is, ami szintén indokoltá teszi a helyi önkormányzatok együttműködését nemcsak a közigazgatási, hanem az ország határait átlépően is (Szegevári, 2024a).

A település- és a területfejlesztés elsősorban az önkormányzati feladatok között fogalmazható meg koherensen a település- és területrendezéssel, valamint a közszolgáltatások szubszidiaritási elven történő megszervezésével. Ehhez szükséges az önkormányzati kötelező feladatok szisztematikus felülvizsgálata és a helyi közügyek ellátásához a fiskális decentralizáció megvalósítása. Ennek szellemében differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel kell

biztosítani az önkormányzati feladatok ellátásának feltételeit. Az önkormányzati hatáskörbe tartozó közszolgáltatások esetében – az alkotmányban biztosított társulási szabadság lehetősége mellett – vissza kell állítani „az ösztönzött társulások” szabályozási technikáit és intézményeit, illetve alkalmazni kell a „kötelező társulások” alkotmányos lehetőségét a közszolgáltatások hatékonysági és eredményességi követelményeire figyelemmel, ami ellensúlyozhatja a szétaprózottságból adódó konfliktusokat. A történelmi megkésetttség hátrányának ledolgozásához pedig érdemes lenne a korszerű európai integrációs gyakorlatokat követni, amelyekben központi szerepet játszik a helyi önkormányzati autonómia épülő kooperáció (Szegevári, 2025).

MILYEN TERÜLETEKRE FÓKUSZÁLJON A HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS?

A helyi önkormányzati együttműködés szükségessége a település-tervezésben és -fejlesztésben jelenik meg elsősorban. Miután a jogszabályi előírások szerint a településfejlesztési tervnek tartalmaznia kell a helyi gazdasági szereplők települést érintő terveit és törekvéseit, valamint a helyi társadalom szükségleteit, ezért a részvételi tervezésnek is fontos szerepe van településfejlesztési tervezésben. Ez nemcsak a vertikális partnerséget kívánja meg a többszintű kormányzás alapelveinek figyelembe vételével (Dusek, 2014; Somlyódy né Pfeil, 2019:77) a várostervezők részéről, hanem a horizontális partnerséget (Manchester City Council, 2013; Szegevári, 2022) is. Bár a településtervek készítésének követelményei a településhatárokon belül értelmezik a településfejlesztési tervezést, azonban a városok térségi szerepkörére tekintettel a horizontális partnerséget a helyi önkormányzatok térségi együttműködésére is indokolt kiterjeszteni (Szegevári, 2024a).

A kisebb önkormányzatok többsége számára a külső források elérése jelent elsősorban lehetőséget a településfejlesztési cél megvalósításához. Magyarországon. A korábbi gyakorlat alapján, és az EU-val kötött 2021–2027 közötti tervidőszakra létrejött partnerségi megállapodás szerint is a helyi fejlesztésekhez elsősorban a közvetett (az egyes operatív programok keretében felhasználható), valamint a helyreállítási alapból (RFF) érkező európai uniós forrásokból lehet főként vissza nem térítendő támogatásokhoz jutni a kistelepüléseknek is. Emellett számukra nyitva állnak azok a közvetlen elérhető pályázatok is, amelyeket az Európai Bizottság vagy valamelyik európai ügynökség menedzsel (pl. a LIFE, a HORIZON, a BAUHAUS programok keretében). Ezek azonban többnyire a nagyvárosok vagy a középvárosok számára biztosítanak lehetőséget a források elérésére, illetve a kisebb (50.000 lélekszám alatti) települések számára esetleg csatlakozó társ pályázóként. Ezért számukra elemi kérdés a hazai kooperáció mellett az is, hogy képesek-e nemzetközi együttműködések kialakítani.

A magyarországi kis- és közepes méretű települések esetében megállapítható, hogy a fejlesztéseikhez – néhány kivételtől eltekintve – nem rendelkeznek megfelelő saját forrással, az elérhető hazai és európai uniós támogatásokhoz pedig kellő önerővel. A hazai és európai uniós forrásszabályozás továbbra is elsősorban a nagyobb léptékű beruházásokat preferálja, ami főként a nagyvárosok számára biztosít ilyen módon többletforrást a helyi fejlesztésekhez, a kisvárosok ebből a szempontból is a központi költségvetés köldökzsinór-

ján lógnak, kiszolgáltatottak az államnak (Horváth M. et al., 2014). A hazai kistélepülések számára alapvetően a térségi összefogásra, illetve a többszektörű együttműködésre épülő támogatások teremtenek lehetőséget a településfejlesztési projektek hazai és EU támogatási forrásokból történő finanszírozásához (Szegevári, 2024a).

A megoldásra váró önkormányzati problémák körébe tartozik, hogy hiányzik a decentralizált középszintű önkormányzatiság Magyarországon, ezért a középszintű önkormányzatiság hiányainak a pótlására képes területközi (térségi vagy regionális) intézmények létrehozatalára, illetve önkormányzati jellegű megerősítésére is szükség lenne (Abbott, 2011; Anderson, 2014; Bish, 2001). A középszintű önkormányzati rendszer átalakítása során célszerű újraértelmezni a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét. A jelenlegi megyei jogú város meghatározáshoz képest egy korszerű felfogásban a regionális funkciókat is betöltő vármegyeközpontok „regionális nagyvárosként”, a megyei/területi funkciót ellátó vármegyeközpontok „megyei városként”, míg a kizárólag várostérségi funkciót betöltő vármegyeközpontok „középvárosként” határozhatók meg. A policentrikus területfejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok (Szegevári, 2024a). Ezek között célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetők legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. Ehhez pedig ki kell építeni – a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével helyi önkormányzati együttműködésen alapuló – nagyvárosi agglomerációs kormányzás intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét (OECD, 2019; Rojas et al., 2007; Roy et al., 2013; Slack, 1997; Szegevári, 2024d; Zornoza, 2014).

Összhangban az EU funkcionális („area-based”) megközelítésével – a megújított területpolitika szellemében – Magyarországon is kialakítható az „együtt kezelendő térségek” differenciált hálózata, amelyben speciális funkcióval határozhatók meg a „kiemelt térségek” mellett a „funkcionális várostérségek” és a „város-térségek” mint alsófokú várostérségi gravitációs pontok, valamint a funkcionális várostérségek együttműködésére épülő „városhálózatok” (Farkas Zs., 2023; Polyánszky, 2024).³ Ennek alapján az egyes térségtípusokra – a hagyományos, közigazgatási határookra épülő regionális politika mellett – célszerű a térségi versenyképességet jobban biztosító differenciált területpolitikai célrendszer meghatározása, amely az eltérő szerepkörű városok térségközponti szerepét is felhasználja a városokra alapozó policentrikus településhálózat fejlesztésére, ami szintén szükségessé teszi a helyi önkormányzatok térségi együttműködését (Szegevári, 2024d). Ezt a célkitűzést valószínűleg meg az újonnan elfogadott területfejlesztési törvényben megfogalmazott szabályozás is.⁴ Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatás-szervezés és a területfejlesztés szempontjából az ország különböző adottságú térségeiben a városok számára is eltérő szerepeket biztosító, a sajátos területi igényekre reagáló várostérségi fejlesztési programokra van szükség, ami szintén a helyi önkormányzatok együttműködésére alapozódhat egy decentralizált területfejlesztési struktúrában.

HOGYAN ÉS MILYEN ESZKÖZÖKKEL VALÓSÍTHATÓ MEG A HELYI KOOPERÁCIÓ?

A települési versenyképesség feltételeinek számba vétele során korábban már rögzítettük a városkormányzási intézmények és kooperációk jelentőségét. A társadalmi innovációs potenciál szempontjából is a kutatási tapasztalatok alapján kimutatható, hogy a legtöbb esetben az együttműködési szándék, vagy az ezt erősítő intézmények hiánya akadályozza a fejlődést a várostérségekben (Szörényiné Kukorelli, 2015). A kisvárosok esetében az önkormányzati feladatok hatékony és eredményes ellátásának, valamint a várostérségi fejlesztéseknek hátráltatója az együttműködés hiánya (Zongor, 2020).

A várostérségi kormányzás ('metropolitan governance') jelentőségét hangsúlyozza az a nemzetközi dokumentum (OECD, 2014: 39-49.), amely ugyan a metropoliszok kormányzási gyakorlatát veszi górcső alá, mégis hasznos tanulságokkal szolgálhat más várostérségekben is az együttműködési formák intézményesítéséhez. A szakpolitikai dokumentum szerint azt vizsgálták, hogy a metropolisz térségben létezik-e a várostérség kormányzására létrejött intézmény (Metropolitan Governance Body - MGB), s az milyen jogi, szabályozási és finanszírozási eszközökkel rendelkezik. Az akkori elemzés megállapította, hogy az érintett 200 metropolisz térség esetében közel kétharmad térségben volt valamilyen együttműködésre létrejött intézmény (MGB), csak 31% esetében nem volt ilyen együttműködési szervezet, míg 51%-a az érintett térségeknek működtetett MGB intézményt jogi és pénzügyi szabályozási jogosítványok nélkül, 18% esetében MGB intézmény jogi és pénzügyi szabályozási jogkörökkel működött. Egy másik nemzetközi tanulmány – a 2013-as dokumentumra alapozva – áttekinti a MGB intézmények típusait (OECD, 2015). A dokumentum megállapítja, hogy az érintett 263 metropolisz régióból 178 esetben található valamilyen metropolisz kormányzási intézmény, amelyek 4 típusra oszthatók:

1. Informális/ laza koordinációs intézmények (Informal/soft co-ordination bodies) 52%
2. Önkormányzati társulások intézmények (Inter-Municipal Authorities) 24%
3. Magasabb szintű hatóságok (Supra-Municipal Authorities) 16%
4. Speciális jogállású „metropolisz városok” (Special status of 'metropolitan cities') 8%.

A fenti felsorolás egyben azt a fokozatosságot is jelzi, hogy a „lágyabb” megoldások felől hogyan lehet eljutni „szorosabb” együttműködési formákig, s azt is, hogy a politikai megvalósíthatóság tekintetében melyik valósítható meg „könnyebben”, illetve „nehezebben” (Tosics, 2008). A várostérségi intézményrendszer tekintetében fontosnak tartom aláhúzni, hogy az európai regionális politika alapelvei közül szükséges alkalmazni a vertikális és a horizontális partnerség elvét, ez utóbbi pedig a „quadruple-helix” modell jegyében szükségessé teszi a közszektor szereplői mellett a tudomány (egyetemek, kutatóintézetek), a gazdaság és a civil társadalom képviselőivel való együttműködést a „konszenzuális demokrácia” jegyében (Lipjhardt, 1984). A funkcionális várostérségre és a metropolisz térségre azonban továbbra sem létezik olyan koordinációs intézmény (MG), ami a térségi együttműködést szolgálná nemcsak a területfejlesztési, hanem az egyéb közigazgatási ügyekben (pl. közlekedés-szervezés, hulladék-gazdálkodás, csapadékvíz-elvezetés és vízgazdálkodás, integrált szemléletű területhasználat) is. Nemzetközi példák alapján ez a legkönnyebben kivitelezhe-

tő, de pusztán a laza koordinációra épülő intézményekkel már viszonylag gyorsan létrehozható. Viszont a legerősebb, ugyanakkor a legnehezebben kivitelezhető, Magyarországon pedig a városi adminisztratív súlyának túlzott növekedésével összekapcsolódó „amalgamációs” megoldást, illetve egy kiemelt fővárosi régiós önkormányzat társulási vagy törvényi szinten történő létrehozatalát bár szakmai szempontból indokolhatónak gondolom, de a politikai viszonyok figyelembevételével nem tartom reálisnak és kivitelezhetőnek (Szegevári, 2024c). Éppen ezért felértékelődnek a „kooperáción alapuló versenyek” (‘co-ope-tition’) helyi kormányzásban használható technikai és eszközei.

Az önkormányzati kooperációnak különös jelentősége van a „kiemelt térségekben”⁵ a területfejlesztési törvény korábbi és jelenlegi új szabályozása szerint, ami lehetővé tenné, hogy az itt működő térségi fejlesztési tanácsok keretében olyan integrált fejlesztési program kerüljön megvitatásra és előkészítésre kormányzati részvétellel, amihez a Kormány hazai és EU fejlesztési forrásokat is dedikálna. Ezzel kapcsolatban bevezethető lenne külföldi példák adaptálásával (DATAR, 2002) egy „tervszerződés” intézményesítése, ami a kormány és az érintett önkormányzatok számára garantálná a Kormány által is elfogadott integrált térségi fejlesztési programhoz a hazai és Európai Unió források keretjellegetű biztosítását. Ebből a szempontból a fejlesztési források felhasználására való befolyás a Kohéziós és Strukturális Alapok esetében is biztosítható lenne, ami a célkitűzésekből nem zárna ki a „közvetlen EU forrásokhoz” (nem a hazai irányító hatóságok közreműködésével) való hozzáférés megvalósítását, ami ma is potenciális lehetőség az érintett helyi önkormányzatok és intézményeik számára.

JEGYZETEK

- 1 A kick a „Kooperáció és érdekérvényesítés – a funkcionális térségek és a helyi önkormányzatok kihívásai a területfejlesztésben” című területfejlesztési szakmai konferencián Siófokon, 2025. január 24-én megtartott előadás publikálásra szánt változata.
- 2 Vö.: A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 5.§ 3. pontjával.
- 3 Ennek egyik példája lehet a KTM irányításával kidolgozás alatt álló Zalaegerszeg-Ajka-Veszprém-Balatonfüred-Várpalota-Székesfehérvár-Mór gazdasági és innovációs városhálózati tengely tervezési módszertanának kidolgozása az érintett szereplők együttműködésével.
- 4 Vö.: a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 3.§. (1) bekezdés d) pontjával.
- 5 Vö.: A területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény 5.§ 8. pontjával. Az Országgyűlés döntése alapján ilyenek minősül a Balaton Kiemelt Üdülő Körzet, a Tokaj Borvidék, a Közép-Duna Menti Kiemelt Térség, a Budapesti Agglomeráció és a Tisza-tó Kiemelt Térség.

IRODALOMJEGYZÉK

- Abbott, John: Regions of Cities: Metropolitan Governance and Planning in Australia, in: Xu, Ji-ang, Yeh – Anthony G. O. (eds.): Governance and Planning of Mega-City Regions, An International Comparative Perspective, Edited by Routledge, 2011, 172–190.
- Andersson, Mats: Metropolitan Governance and Finance, in: Farvacque-Vitkovic, Catherine D. – Kopányi, Mihály (eds.): Municipal Finances, A Handbook for Local Governments., IBRD/The World Bank, 2014, 41–92. 10.1596/978-0-8213-9830-2
- Atkinson, Rob: The Small Towns Conundrum: What do we do About Them?, Regional Statistics, 2019/2, 3–19. <https://doi.org/10.15196/RS090201>
- Barber, Benjamin: If Mayors Ruled the World, Yale University Press, 2013.
- Barnett, Rubin R.: Subsidiarity, Enabling Government, and Local Governance, in: Hobson, Paul A. R. St. – Hilaire, France (eds.): Urban Governance and Finance, A Case of Who Does What, The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1997, 59–78.
- Berg, Leo van den – Klink, H. Arjen van: Regional Competition, City Marketing and Strategic Urban Networks, in: Cheshire, Paul – Gordon, Ian (eds.): Territorial Competition in an Integrating Europe: Local Impact and Public Policy, Aldershot, UK: Avebury, 1995.
- Bish, Robert L.: Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First, C. D. Howe Institute, 2001.
- Bóhm Antal: A XX. századi magyar társadalom, Budapest, 1999.
- DATAR: Les contrats de plan État-Region, La Documentation française, Paris, 2002.
- Dijkstra, Lewis – Poelman, Hugo – Veneri, Paolo (eds.): The EU – OECD Definition of a Functional Urban Area, OECD, Regional Development Working Papers, 2019/11. <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Dodge, William R.: Regional Excellence – Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally, National League of Cities, Washington DC, 1996.
- Dusek Tamás (szerk.): A városi rendszer működése. Universitas- Győr Nonprofit Kft., 2014.
- Egedy Tamás: Városfejlesztési paradigmák az új évezredben – A kreatív város és az okos város, Földrajzi Közlemények, 2017/3, 254–262.
- Faragó László: A városokra alapozott területpolitika koncepcionális megalapozása, Tér és Társadalom, 2006/2, 83–102. <https://doi.org/10.17649/TET.20.2.1055>
- Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): Versenyképesség – regionális versenyképesség, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Szeged, 2000.
- Farkas Zsuzsanna: A területfejlesztés aktuális kérdései és tervei, Előadás, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Települési Önkormányzatok Szövetsége / IX. Önkormányzatiság napjainkban című konferencia, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2023. november 10.
- G. Fekete Éva: Innovációk a kistérségi fejlesztésben, Tér és Társadalom, 2001/3–4, 39–53. <https://doi.org/10.17649/TET.15.3-4.819>
- Horeczki Réka – Molnár Ernő – Pirisi Gábor: „A kicsi szép, de gyenge is”?, Tűnődés a magyarországi kisvárosok településhálózatban betöltött szerepéről, Comitatus, 2023/246: 191–202. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.191>
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vecsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012, Közgazdasági Szemle, 2014, 121–147.
- Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé?, in: Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): Comitatus 30 év/könyv 1991–2021, Comitatus Könyvek, Veszprém, 2021, 150–159.
- Kiss László: Honnan hová önkormányzatok?, in: Zongor Gábor (szerk.): A magyar önkormányzatok 25 éve – Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2015, 157–166.

- Kitchen, Henry: *Efficient Delivery of Local Government Services, Government and Competitiveness Project*, School of Policy Studies, Queen's University, 1993.
- Landry, Charles: *The Creative City: A toolkit for urban innovators*, London, 2000.
- Manchester City Council: *Partnership Governance Framework and Guidance*, 2013/3.
- Lijphart, Arend: *Democracies, Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries*, Yale University Press, 1984.
- Mészlivetz Ferenc – Márkus Eszter: *A Kraft-index – Kreatív város – Fenntartható vidék, Vezetéstudomány / Budapest Management Review*, 2003/9, 1–26.
- OECD: *Regions and Cities: Where Policies and People Meet, Policy Briefs. Third Ministerial Meeting of the Territorial Development Policy Committee*, Marseille, France, 5-6. December 2013. OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD: *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- OECD: *OECD Principles on Urban Policy*, OECD CFE, 2019.
- Piattoni, Simona: *Multi-Level Governance in the EU. Does it work?*, 'Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger, MIT, May 8 and 9, 2009.
- Polyánszky Zoltán: *Várostérségi fejlesztési programok / Székesfehérvár-Veszprém együttműködő várostérségek modellprogramja, Előadás. 2024. július 5. Székesfehérvár.*
- Rittgasszer Imola: *Kreatív kistérségek Magyarországon, Tér és Társadalom*, 2009/4, 27–44. <https://doi.org/10.17649/TET.23.4.1274>
- Rojas, Eduardo – Cuadrado-Roura, Juan R. – Güell, José Miguel Fernandez (eds.): *Governing the Metropolis – Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2011. <http://dx.doi.org/10.18235/0012552>
- Roy, Bahl W. – Linn, Johannes F. – Wetzel, Deborah L. (eds.): *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- Sabján Katalin – Kolin Péter: *Önkormányzati tőkevonzás, Az önkormányzatok tőkevonzó képessége, Önszervező önkormányzat 4*, Budapest, 2022.
- Samu István: *Mentális határ az Ipoly mentén, Autonómia & Társadalom*, 2021/1, 84–106. <https://doi.org/10.52895/AT.2021.1.1.7>
- Servillo, Loris – Atkinson, Rob – Hamdouch, Abdelilla: *Small and medium-sized towns in Europe: conceptual, methodological and policy issues*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2017/4, 365–379. <https://doi.org/10.1111/tesg.12252>
- Slack, Enid: *Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area*, in: Hobson, Paul – St.-Hilaire, France (eds.): *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What. The Institute for Research on Public Policy*, 1997, 81–111.
- Somlyódy Péter Edit: *A városok szerepe a területi kormányzásban*, NKE, Budapest, 2019.
- Somlyódy Péter Edit: *A várostérségi és policentrikus szemléletre alapozott település-hálózat fejlesztés érvényessége és érvényesülése Magyarországon*, *Comitatus*, 2023/246, 171–182. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.171>
- Szabó Tamás – Szabó Pál: *A területi fejlettség szerepe a visegrádi országok területfejlesztésében*, *Comitatus*, 2023/244, 85–104. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-244.85>
- Szegvári Péter: *A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges irányai*, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2022/1, 66–77. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.4>
- Szegvári Péter: *Divat-e még a „retro” a hazai területpolitikában?*, *Comitatus*, 2023/246, 183–190. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2023.33-246.183>
- Szegvári Péter: *A magyarországi kisvárosok fejlesztéspolitikai pozíciói és lehetőségei*, in: Szabó Tamás – Gyergyák Ferenc (szerk.): *A magyar kisvárosok politikai, igazgatási és fejlesztési dimenziói, Homo Oecologicus Alapítvány–Települési Önkormányzatok Szövetsége*, Budapest, 2024a, 164–191.

- Szegvári Péter: Az önkormányzati autonómia végveszélyben, in Ágh Attila (szerk.): Magyar zsákutca az Európai Unióban, Budapest, 2024b, 252–298.
- Szegvári Péter: Budapest metropolisztérség területi versenyképességét és fenntartható fejlesztését támogató városkormányzási megoldási javaslatok, in: Szirmai Viktória (szerk.): Budapest metropolisz, Egy közép-európai nagyvárostérség, Budapest, 2024c, 334–343.
- Szegvári Péter: Csökkenthető-e Magyarországon a ” főváros szindróma” a területpolitika új eszközeivel?, Comitatus, In memoriam Rechnitzer János, 2024d, 34–250, 163–170. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2024.34-250.163>
- Szegvári Péter: Merre tovább, önkormányzatok?, in: Ágh Attila (szerk.): Az Orbán-rezsim kudarca az uniós elnökségben, Budapest, 2025, 282–327.
- Szörényiné Kukorelli Irén: Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai, Tér és Társadalom, 2015/1, 97–115. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2686>
- Tosics Iván: Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése külföldi példák és hazai relevancia, Tér és Társadalom, 2008/1, 3–25. <https://doi.org/10.17649/TET.22.1.1153>
- Veresné Somosi Mariann – Tóth Géza – Varga Krisztina: A magyarországi járások versenylőnyének elemzése társadalmi innovációs potenciál alapján, Területi Statisztika, 2023/4 július, 445–465. <https://doi.org/10.15196/TS630402>
- Zongor Gábor: Egyedül nem megy (még az önkormányzatoknak sem), Comitatus, 2020/236, 42–53.
- Zornoza, Juan: New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View, in: Lütgenau, Stefan A. (ed.): Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe, Foster Europe, 2014, 105–127.