

4. Kormányzási modellek

Fekete Dávid

4.1. Bevezetés

A regionális tudományok művelői már régóta tudják, hogy a városok nem statikus, határok közé szorított pontok a térben, hanem *hálózatokba* szerveződő, fontos alkotóelemekből álló, élő organizmusok. Éppen ezért az elmúlt évtizedekben a városok vizsgálata előtérbe került a tudományterületen belül. Ennek okaként egyrészt a városok gazdasági potenciáljának erősödését, másrészt pedig a népességgondozásban betöltött szerepüket szokás megemlíteni. Az elmúlt évtizedek folyamatai *két irányban* hatottak az európai nagyvárosok kormányzásával kapcsolatban: egyrészt *a kormányzásban közreműködő szereplők köre jelentősen kibővült*: már nemcsak a városi önkormányzat alakítja a város fejlesztését, hanem a folyamatokba aktívan bevonja a városban és térségében működő intézményeket, civil szervezeteket, gazdasági szereplőket. Másrészt pedig a városok már rég nemcsak a közigazgatási határaikon belül fejtenek ki hatásokat, sokkal inkább *együtt élnek környezetükkel, vonzaskörzetükre kihatással vannak*, s ez a vonzaskörzet nem egyszer országhatárokon is átível.

Jelen tanulmány célja, hogy nyolc magyarországi nagyváros kormányzási tevékenységét vizsgálja a fentebb bemutatott két általánosnak tekinthető trend viszonylatában, bemutassa, értékelje és rendszerezze a magyar nagyvárosok kormányzásának jellemzőit.

13. táblázat

Az egyes településtípusok népességszám alapján

	ENSZ Demográfiai Évkönyv	Magyarország
Metropolisz	1 millió lakos fölött	1 millió lakos fölött
Nagyváros	500 ezer és 1 millió lakos között	100 ezer és 1 millió lakos között
Központváros	100 ezer és 500 ezer lakos között	20 ezer és 100 ezer lakos között
Kisváros	20 ezer és 100 ezer lakos között	5 ezer és 200 ezer lakos között
Község		5 ezer lakos alatt

Forrás: TÉRPORT 2018 alapján a szerző saját szerkesztése

A regionális tudományok hazai művelői rendre szembesülnek *a magyar településhálózat aránytalanságaival*, azzal a szembetűnő helyzettel, hogy óriási szakadék tátong a főváros és a népességszámban Budapestet követő Debrecen között (a főváros lakossága közel tízszerese a második helyezett városának). Mivel az első világháború után a magyar város-hálózat fontos és fajsúlyos alkotóelemeinek nagy része a trianoni határokon kívül rekedt,

továbbá az 1950-es években megvalósult a *Nagy-Budapest-koncepció*, a 20. század második felére ez az aránytalanság állandósult. A 13. táblázatban összehasonlítottam az egyes településtípusokat népességszám szerint, az *ENSZ Demográfiai Évkönyve (United Nations Demographic Yearbook 2016)*, továbbá a magyarországi gyakorlat alapján.

Látható, hogy a nemzetközi értelmezés szerint hazánk egy metropolisszal rendelkezik, nagyvárosi kategóriába eső települése ugyanakkor nincs. Hazai viszonylatban viszont a nagyvárosi kategóriába soroljuk a 100 ezer és 1 millió fő közötti lakosságszámú városokat. Ennek oka, hogy bizonyos regionális központi feladatokat ezek a városok látnak el hazánkban, többen közülük jelentős agglomerációval, vonzáskörzettel rendelkeznek, és a magyar városhálózat jelentős elemeinek számítanak (RECHNITZER 2019). A tanulmányban azonos szempontok szerint elemzett nyolc, 100 ezer fő feletti nagyváros: Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Székesfehérvár, Kecskemét és Nyíregyháza.

A tanulmány *célja*, hogy bemutassa a magyar nagyvárosok kormányzásának magyarországi és európai szintű feltételrendszereit, a városok által használható eszköztárat, a külső-belső meghatározottságokat (például jogszabályi környezet). Ezt követően a vizsgált városok azonos szempontok alapján történő elemzése következik, amely szempontok a nagyvárosi kormányzás hazai struktúrái különféle alkalmazásainak vizsgálatára irányulnak. A tanulmány elsősorban az irodamelemzés, dokumentumelemzés módszereinek felhasználásával készült, ami egy későbbi kutatás keretében tovább bővíthető mélyinterjúk, kérdőíves felmérések és fókuszcsoportos beszélgetések módszereivel annak érdekében, hogy a nagyvárosi kormányzási folyamatokban érintett szereplők véleménye, attitűdjei is gazdagítsák a kutatási eredményeket.²³

4.2. Feltételrendszerek az európai és a hazai térben

Az *Európai Unió regionális politikájában* a városi dimenzió már régóta jelen van, jelentősége pedig folyamatosan növekszik (HORVÁTH 2011). A 14. táblázat a legfontosabb európai uniós városfejlesztéssel (is) foglalkozó dokumentumok fogalomhasználatát összegzi. Jól látható, hogy már az 1990-es évek óta jelen volt a város és térsége összekapcsolásának, közös kezelésének szándéka, a várostérség egy fejlesztési területként való értelmezése. A 2000-es évektől aztán a funkcionalitás került a középpontba, vagyis a városi funkciók kisugárzásának, kiterjedésének térbelisége.

Az integrált fenntartható városfejlesztés koncepcióját a 2007-es *Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról* (a továbbiakban: Lipcsei Charta) fogalmazta meg, s ezen dokumentum egyik leglényegesebb megállapítása, hogy a városfejlesztés során az érintettek lehető legszélesebb körű bevonására is törekedni kell. Az ilyen jellegű bevonások a későbbi kormányzási mechanizmusok előszobájaként is tekinthetők. A 2016-os *Establishing the Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam* (a továbbiakban: amszterdami egyezmény) hozta létre az Európai Unió legfrissebb városi kezdeményezését, az Európai Unió városi agendáját (*Urban Agenda for the EU*). A városi dimenzió európai uniós szakpolitikákba

²³ Az elmúlt időszakban zajlott kutatásban ehhez hasonlóan sokrétű, nemzetközi kutatásokban is gyakran alkalmazott módszerek (PÁLNÉ KOVÁCS 2016b) felhasználásával tárták fel a hazai decentralizációs folyamatokat, értékelték a hazai önkormányzatiság helyzetét a rendszerváltozást követő időszakban.

történő beépítésén túl az agenda feladatának tartja, hogy foglalkozzon a nagyvárosi kormányzással is. A dokumentum értelmében a városfejlesztési folyamatokba az érintettek minél szélesebb körét szükséges bevonni, különösen fontos ez a kis- és közepes méretű várostérségekben.²⁴ (*Urban development* 2018)

14. táblázat

Az EU-s dokumentumok fogalomhasználatának alakulása

EU-s dokumentum	Évszám	Fogalomhasználat
Aalborgi Charta	1994	városi körzet
ESDP	1999	nagyvárosi régió
Lille-i cselekvési program	2000	városi agglomeráció, városi és szomszédos térség
Rotterdam Urban Acquis	2004	városhálózati funkcionális együttműködés
Bristoli megállapodás	2005	városok határaikon átnyúló hatása
Lipcei Charta	2007	integrált városfejlesztés a <i>városrégió-szintű</i> koordinációval
EU területi agendája	2007	városrégiók kiegyensúlyozott policentrikus városrendszere
Marseille-i nyilatkozat	2008	funkcionális várostérség
Toledo-i nyilatkozat	2010	nagyvárosi régió, város-vidék partnerség
EU területi agendája 2020	2011	funkcionális várostérségek integrált kormányzása és tervezése
Rigai nyilatkozat	2015	funkcionális várostérség, nagyvárosi régió
Amszterdami egyezmény	2016	várostérség és városrégió

Forrás: FEKETE (2017c) kibővítésével a szerző saját szerkesztése

A városi agenda mellett a 2014–2020-as fejlesztési ciklusban az EU több új *eszközt* is bevezetett a városok, várostérségek fejlesztését, kormányzását támogatandó. Az integrált fenntartható városfejlesztés gyakorlati alkalmazása (az egy tagországnak jutó ERFA-források²⁵ legalább 5%-át ezen elv mentén kell felhasználni), a közösség által vezérelt helyi fejlesztések (*community-led local development*, röviden CLLD) eszközeként bevezetése, a városi tapasztalatcserét segítő programok (URBACT európai területi együttműködési programok, Városfejlesztési Hálózat, Nemzetközi Városi Együttműködés) mind-mind ebben az irányban hatnak. Az európai városok 2016-os állapotfelmérése (*The State of European Cities 2016. Cities Leading the Way to a Better Future* 2016) fontos megállapításokat tesz az európai városok kormányzásával kapcsolatban. Rögzíti, hogy a várostérségi kormányzás nehézségét gyakran a megfelelő szervezet kialakításának mikéntje jelenti, hiszen a laza szerveződésű együttműködések gyakran erőforrás-hiányosak, és nem képesek reagálni a napi problémákra, míg a közvetlenül választott nagyvárosi irányító testületekben a helyi önkormányzatok esetenként konkurenciát látnak, így közvetlen legitimációjuk dacára sem tudnak kellő elfogadottságot szerezni maguknak. A dokumentum ezért az önkormányzatok közti hatóságok (*inter-municipal authority*) felállítását javasolja: a jogi személyiséggel rendelkező szerveződés a települések önkéntes csatlakozásán alapul, egy vagy több konkrét témában történő együttműködést irányoz elő (*issue-based*), így nem jelent mindenre kiterjedő

²⁴ A nyolc vizsgált hazai *nagyváros* mérete alapján tulajdonképpen megfeleltethető a közepes városok kategóriájának.

²⁵ ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap.

kompetenciáttranszfert. Az ilyen együttműködések gyakran megelőzik a laza szerveződésű nagyvárosi konferenciák, amelyek az önkormányzatok közti bizalomépítés fontos terepei.

Az *állapotfelmérésben* néhány témakörben magyarországi városok értékelése is szerepel. A magyar helyzetet elemezve a jelentés megállapítja, hogy a helyi autonómia kérdésében 1990 után jelentős előrelépések történtek, a 2011-es új önkormányzati törvény ugyanakkor csökkentette a helyhatóságok autonómiájának mértékét. Ezzel együtt kifejezetten pozitívnak értékeli az elemzés azt a magyar gyakorlatot, hogy mind az önkormányzati testületeket, mind pedig a polgármestereket közvetlen módon választják, ami nagyobb legitimitást és függetlenséget eredményez. Szintén pozitív magyar gyakorlatként értékelték, hogy noha európai szinten a metropolisz nagyságú városok alsóbb szintű önkormányzati egységei (kerületek, zónák stb.) általában gyenge kompetenciákkal bírnak, addig a budapesti kerületek kifejezetten erős felhatalmazással rendelkeznek. A magyar önkormányzatok közberuházásokban betöltött szerepét vizsgálva megállapítható, hogy azok az európai középmezőnyben foglalnak helyet. A jelentés megállapította, hogy európai szinten a gazdasági válság következtében általánosságban ugyan csökkent az önkormányzatok szerepe a közberuházásokban, ám számos országban ezzel ellentétes folyamatok játszódtak le, ami főleg az Európai Unió kohéziós politikájának volt köszönhető (ebben nyilvánvalóan a magyar városok is jelentős érintettséggel rendelkeznek). A hazai nagyvárosok a fiskális autonómiájuk megítélése alapján is a *középmezőnyben* foglalnak helyet. Fontos megállapítás, hogy a helyi önkormányzatok felé általában magasabb *bizalom* irányul a polgárok oldaláról, mint az állami szint irányába. Magyarországgal kapcsolatban a helyi intézményrendszer iránti bizalom indexe tekintetében a harmadik legmagasabb értéket regisztrálta a felmérés, vagyis a helyi önkormányzatokban csak Finnország és Dánia polgárai bíznak jobban a magyaroknál. Az európai kutatásban vizsgált négy magyar város esetében az érték Miskolcon és Debrecenben a legmagasabbak között van (75-80%), míg Budapesten 65%, Szegeden pedig 50% alatti az érték. Szintén ebben a kérdéskörben vizsgálták a korrupció kérdését: a megkérdezett polgárok a helyi intézményeknél dolgozók korrupciójával kapcsolatban Magyarországot az európai országok középső harmadába helyezték. Legalacsonyabb a polgárok korrupcióval kapcsolatos feltételezése Miskolcon (18%) és Debrecenben (28%), Budapesten a megkérdezettek 35%-a ítélte meg úgy, hogy a helyi önkormányzatnál dolgozók többsége korrupciós, Szegeden azonban ez az arány meghaladta az 50%-ot.

Érdemes tehát hangsúlyozni, hogy az Európai Unió regionális politikája egyre több *konkrét eszközzel* támogatja az érintettek nagyvárosi döntéshozatalba történő bevonását, továbbá a városrégió-szintű kooperációkat. Sok esetben a bizalom hiánya akadályozza a szervezeti keretek létrehozását és működtetését, ugyanakkor a korlátozott kompetenciákkal rendelkező, *issue-based* együttműködési rendszerek képesek lehetnek feloldani ezeket a nehézségeket. Ezek alapját pedig a projektalapú, hálózatos együttműködések képezik.

Magyarországon a nagyvárosi kormányzás feltételeinek vizsgálatakor elsősorban az *önkormányzatokat érintő szabályozásra* érdemes figyelmet fordítani. A rendszerváltást követően meghozott új önkormányzati törvény magában hordozta azokat a hibákat, amelyek a következő évtizedek folyamatos reformkényszerét okozták (PÁLNÉ KOVÁCS 2016a). Noha hazánk európai uniós csatlakozásával párhuzamosan történtek regionalizációs lépések, sőt a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak létrehozásáról szóló törvény (2004. évi CVII. tv.) megteremtette a város és térsége közös feladatellátásának jogi lehetőségeit. A túlzottan elaprózott struktúra, a folyamatos és erőteljes politikai lobb,

továbbá a 2000-es évek közepi gazdasági válság következtében történt forráskivonás és önkormányzati eladósodás (LENTNER 2014) olyan helyzetet teremtett, amely az önkormányzati rendszer gyökeres átalakítását hozta magával. Ráadásul a létező problémák megoldására a kormányzópártok 2/3-os parlamenti felhatalmazással is rendelkeztek, így a második Orbán-kormány helyhatóságokkal kapcsolatos filozófiája az önkormányzati törvényben köszön vissza. A 2011-es új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. tv.) számos önkormányzati feladatot állami feladattá minősített át, az államigazgatás fontos szintjévé vált a megye a kialakuló megyei kormányhivatalok révén, alatta pedig a járási szint is létrejött. Az önkormányzatok adósságát az állam átvállalta, mindeközben gyakorlatilag állami irányítás alá került a közoktatás, az állam feladatfinanszírozást²⁶ biztosít azóta az önkormányzatok számára. Ugyanígy állami fenntartásba kerültek a korábban városi, megyei fenntartásban működő kórházak is.

A szakirodalomban gyakran kritikaként fogalmazzák meg, hogy az önkormányzatiság, a decentralizáció, a többszintű kormányzás eszméje *nem fejtett ki jelentős hatásokat*, s a 2010 utáni időszak centralizációs folyamatai *felszámolták a helyi kormányzást* (PÁLNÉ KOVÁCS 2016c; PÁLNÉ KOVÁCS 2016d). Kétségtelenül egy centralizáló megközelítés vette kezdetét 2010 után, azonban nem csak és nem kizárólag ilyen irányú lépések történtek. Érdemes hangsúlyozni, hogy noha valóban számos önkormányzati feladat átkerült az államigazgatáshoz, ám a nagyvárosok közben *újabb funkciókkal* is bővültek. A korábban a megyei önkormányzatok által fenntartott múzeumi és könyvtári hálózat ugyanis a megyeszékhely önkormányzatokhoz került (mind a fenntartás, működtetés, mind pedig a tulajdon tekintetében), így kulturális területen jelentős hatást gyakorolnak a nagyvárosok a környező települések kulturális életére, amire korábban nem volt lehetőségük. Szintén érdemes megemlíteni a *Modern Városok Programot*, amely a 23 megyei jogú város fejlesztését irányozza elő. Olyan alpinfrastruktúra-fejlesztések, továbbá kapacitásbővítések (autópálya-bekötések, közlekedési csomópontok, gazdasági, kulturális célú beruházások) vannak folyamatban, amelyek erősítik a nagyvárosok térségi pozícióit, sőt a határ menti nagyvárosok és határon túli vonzáskörzetük összekötésére irányuló fejlesztések (például Győr–Dunaszerdahely, Miskolc–Kassa gyorsforgalmi út, Hódmezővásárhely–Szeged–Szabadka tram-train) a nemzetközi dimenziót is erősíthetik a jövőben.

Szintén a hazai feltételrendszer része, hogy a kormány az európai uniós városfejlesztési eszközök nagy részét (például CLLD) bevezette és átültette a gyakorlatba, így az hozzáférhető a hazai nagyvárosok számára is. A Terület- és településfejlesztési Operatív Program keretében pedig a nagyvárosok külön pénzügyi kerettel rendelkeznek, már a 2014–2020-as fejlesztési időszakra való felkészülésre ennek tudatában tudták tervezni fejlesztési stratégiájukat, elképzeléseiket.

A magyarországi szabályozás tehát *nem kezeli prioritásként a város és térsége együttműködését közigazgatási szinten*, nem ír elő törvényi kötelezettséget, közös feladatokat erre nézve. Ugyanakkor látható, hogy az európai uniós várospolitikai eszközök is inkább az *issue-based*, az önkormányzatok önkéntes együttműködésén nyugvó struktúrák létrehozásának irányába mutatnak. A közös kormányzáshoz pedig feltétlenül szükséges a szereplők közti bizalom erősítése, ami projektalapú együttműködésekkel kezdhető meg.

²⁶ Vagyis állami normatív támogatás helyett konkrét feladatok finanszírozását biztosítja az állam.

4.3. A magyar megoldások

A vizsgált nagyvárosok hazai kormányzási struktúráit három indikátor alapján elemezték a felsőoktatási-városi kapcsolatok, a térségi fókuszú együttműködések és a kulturális területen létező együttműködések dimenziójában.

15. táblázat

A nagyvárosi kormányzás hazai vetületének dimenziói és indikátorai

Dimenzió	Indikátor
Felsőoktatási–gazdasági–önkormányzati kapcsolatok	Részvétel a <i>Tudás-Park</i> projektben
Térségi fókuszú együttműködések	Részvétel foglalkoztatási paktumban
Kulturális területen megvalósuló együttműködések	Részvétel CLLD-projektben

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A 15. táblázat összefoglalja az egyes vizsgált dimenziókhoz kapcsolódó indikátorokat. A „*Tudás-Park*”. A növekedési zónák tudástranszfer-tevékenységének támogatása a felsőoktatási intézmények bevonásával című TÁMOP-projekt célja volt, hogy felsőoktatási intézmények koordinálásával, a helyi önkormányzat és a gazdasági szereplők bevonásával a várostérségek gazdasági jövőképét, tudásmenedzsment-stratégiáját elkészítsék, definiálják a kiemelt fejlesztési célokat, közelebb hozzák az egyetemi kutatásokat a helyi kkv-k igényeihez. A vizsgálatba vont városok közül Győr,²⁷ Debrecen,²⁸ Szeged,²⁹ Miskolc³⁰ és Pécs³¹ vett részt a projektben, s különösen azoknak a városoknak jelentett ez előrelépést, ahol a város-egyetem kapcsolatok korábban nem voltak elég intenzívek.³²

²⁷ Széchenyi István Egyetem és Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, kiemelt területek: járműipar, informatika (gyor.hu 2015). Elérhető: http://hirek.gyor.hu/cikk/gyori_tudas_park.html (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

²⁸ Debreceni Egyetem, Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara, INNOVA Észak-alföldi Regionális Fejlesztési és Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft., Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata; kiemelt területek: gyógyszeripar, élelmiszeripar, informatika és elektronikakutatás (hbik.hu 2015). Elérhető: www.innoregio.eu/tudas-park-lezarult-projekt (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

²⁹ Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata, Szeged Pólus Fejlesztési Nonprofit Kft., Szegedi Tudományegyetem, DEAK Zrt.; kiemelt területek: egészséges társadalom, intelligens technológiák, élelmiszeripari és agrárinnovációs kutatások (u-szeged.hu 2015). Elérhető: <http://szegedpolus.hu/projektjeink/tudaspark/> (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

³⁰ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, Miskolci Egyetem, Miskolci Városfejlesztési Nonprofit Kft.; kiemelt területek: elektromosközbringa-program, települési hulladékok energetikai célú felhasználása, közterületi hibabejelentő rendszer (miskolctalent.hu 2015). Elérhető: <http://miskolctalent.hu/miskolctalent.hu/uj-dimenziok-gazdasagfejlesztesben-miskolcon.html> (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

³¹ Pécsi Tudományegyetem, Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt., Pécs–Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara; kiemelt területek: regionális szerep, tudástranszfer (pbik.hu 2015). Elérhető: <https://pbik.hu/portfolio/tudas-park-fejlesztese-a-pecsi-tudomanyegyetem-bazisan/> (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

³² Győr esetében a helyi kutatói bázis rendszeresen tett közzé tanulmányokat, cikkeket a nagyváros és a helyi egyetem közös fejlődéséről (FEKETE 2018a; FEKETE 2018b; RECHNITZER 2016; FILEP et al. 2013; REISINGER–KECSKÉS–CZAKÓ 2016, RECHNITZER–KECSKÉS–REISINGER 2016), ez azonban nem mondható el ilyen volumenben a többi város és egyetem együttműködése esetében.

A *foglalkoztatási paktumok* valamennyi megyei jogú város területén, így természetesen az általunk vizsgált nyolc nagyvárosban is megjelentek. A jellemzően a 2016–2021 közti időszakban zajló együttműködések fő célja, hogy be-, illetve visszatereljék a munkaerőpiacra az onnan kiszorultakat. Ennek érdekében az együttműködő szereplők munkaerőpiaci stratégiákat alkotnak, ezek mentén pedig pénzügyi támogatásban részesítik a jelenleg munkanélküli embereket foglalkoztató vállalkozásokat, a leendő munkavállalók számára pedig utazási költségtérítést biztosítanak. Az együttműködések az érintett nagyvárosok és a térségben működő önkormányzatok, kormányhivatalok, munkaerőpiaci szereplők (kereskedelmi és iparkamarák, munkaadói, vállalkozói és munkavállalói érdekképviseltek), felsőoktatási intézmények közreműködésével valósulnak meg. A megvalósító nagyvárosok pedig nemcsak saját területükön, hanem a hozzájuk tartozó járásban is felelnek a program végrehajtásáért.

A 2014–2020-as fejlesztési ciklus egyik új, városfejlesztést támogató eszköze a *közösség által irányított helyi fejlesztés*, amely alulról építkező, a köz- és magánszféra együttműködésén alapuló, innovatív jellegű, hálózatópítő területi kezdeményezés. Nagyban hasonlít a már bejáratott LEADER-kezdeményezésekhez, ugyanakkor nagy különbség, hogy a CLLD kifejezetten a városi terekre, illetve a város és vidéke együttműködésére fókuszál. A projektek kritériuma, hogy 10 000–150 000 fős lakossággal rendelkező akcióterületeket hozzanak létre, ahol a résztvevők a helyi akciócsoporton (HACS) keresztül hajtják végre célkitűzéseiket. Az akciócsoportba a közszféra, a civil sféra és a magánszféra képviselőit szükséges bevonni úgy, hogy egyik érdekcsoport se birtokoljon az összes szavazat 49%-ánál magasabb arányt. (Közösség által irányított helyi fejlesztés 2013) A CLLD tehát bizonyos ügyek mentén, projektalapon hoz létre hálózatos kormányzást az érintett nagyvárosokban úgy, hogy a döntéshozatalban a nagyvárosok önkormányzatai nem (sem) rendelkeznek abszolút többséggel. Magyarországon a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében 2016 márciusában jelent meg a *Közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések* (CLLD) című felhívás, amely összesen 45,64 milliárd forintnyi forrást osztott szét, a HACS-onként maximálisan felhasználható forrást lakónépesség szerint pedig az alábbi három kategóriára osztották:

- 10 001–18 000 fő lakónépességű akcióterület: 500 millió Ft;
- 18 001–60 000 fő lakónépességű akcióterület: 800 millió Ft;
- 60 001–150 000 fő lakónépességű akcióterület: 1 500 millió Ft. (NGM Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága, 2016)

A vizsgálatba vont nyolc nagyváros mindegyike sikeresen pályázott a CLLD-felhívás keretében, sőt, volt olyan nagyváros, amely két akciócsoportot is létrehozott területén

(16. táblázat). A vizsgálat során a győri,³³ a debreceni,³⁴ a kecskeméti,³⁵ a miskolci,³⁶ a nyíregyházi,³⁷ a pécsi,³⁸ a szegedi³⁹ és a székesfehérvári⁴⁰ HACS-ok összetételét elemeztem.

A pályázó nagyvárosok eleget tettek a felhívás *HACS-ok összetételére* vonatkozó kritériumainak, így valamennyi projektbe bevonták a civil és a vállalkozói szféra képviselőit. Az egyes projekteken belül együttműködő szervezetek száma 10-32 szervezet között ala-

³³ Győri Helyi Akciócsoport: Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, Arrabona EGTC, Rómer Flóris Művészeti és Történeti Múzeum, Dr. Kovács Pál Megyei Könyvtár és Községi Tér, Újvárosi Lokálpatrióták Egyesülete, Győri Vízisport Egyesület, Universitas-Győr Alapítvány, Győr Egyetemért Közhasznú Egyesület, Karzat-Színház Nonprofit Kft., UNIVERSITAS-Arrabona Kft.

³⁴ Debreceni Helyi Akciócsoport: Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata, Debreceni Művelődési Központ, Méliusz Juhász Péter Könyvtár, DMJV Család- és Gyermekegészségügyi Központ, Csokonai Színház, Vojtina Bábszínház, Debreceni Ifjúsági Szolgáltató Nonprofit Kft., Déri Múzeum, EDC Debrecen Nonprofit Kft., Agóra Közhasznú Nonprofit Kft., Főnix Rendezvényszervező Közhasznú Nonprofit Kft., MODEM Modern Debreceni Nonprofit Kft., Debreceni Sportcentrum Közhasznú Nonprofit Kft., Nagyerdei Kultúrpark Nonprofit Kft., Debreceni Polgárőr Egyesület a Cívus Városért, „Mosolyvirág” Nagycsaládok Debreceni Egyesülete, Debreceni Nyugdíjas Egyesület, Tiszántúli Református Egyházkerület, Debreceni Zsidó Hitközség, Debreceni–Nyíregyházi Egyházmegye, Hajdúdorogi Főegyházmegye, Civilek a Fialatokért Egyesület, Debreceni Karitatív Testület, Feeling Tánc- és Mazsorettkegyesület, Héra Egyesület, Zene Theatrum Kulturális Egyesület, Bazár Parking 2000 Kft., Komáromi Italház Italnagykereskedelmi és Szolgáltató Kft., Épkerservice Zrt., Sofém Kft., Trans-Sped Kft., Transz-Ker Zrt.

³⁵ „KözösségÉpítő Kecskemét” Helyi Akciócsoport: Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata, Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága, Bács-Kiskun Megyei Katona József Könyvtár, Hírös Sport Nonprofit Kft., Hírös Agóra Nonprofit Kft., Városi Szociális Közalapítvány, Széchenyivárosért Közalapítvány, Nők a Nemzet Jövőjéért Egyesület, Kecskeméti Városszépítő Egyesület, Szentcsalád Plébánia, Corvin Az Emberközpontú Nevelésért Alapítvány, Kecskeméti Termosztar Hőszolgáltató Kft., Szimikron Ipari Kft.

³⁶ Avasi Horizont Helyi Közösség: Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, Miskolc Holding Zrt., CINEMIS Nonprofit Kft., Miskolc MJV Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala, Eszmék és Értékek Alapítvány, Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, Háromkő Ifjúsági, Természetjáró és Kulturális Egyesület, Miskolci Morus Ifjúsági, Sport-, Természetjáró és Kulturális Egyesület, Orszak-Borsod Kft., Poméker Kft. Diósgyőri Horizont Helyi Közösség: Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, Miskolc Holding Zrt., Miskolci Kulturális Központ Nonprofit Kft., Miskolc MJV Polgármesteri Hivatala, Eszmék és Értékek Alapítvány, Esély és Részvétel Közhasznú Egyesület, Háromkő Ifjúsági, Természetjáró és Kulturális Egyesület, Élhető Diósgyőr, Piano Bistro Kft., P1-Bau Építőipari és Szolgáltató Kft.

³⁷ Nyíregyházi Helyi Közösség: Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata, NYÍRVV Nonprofit Kft., Nyíregyházi Ipari Park Nonprofit Kft., Móricz Zsigmond Színház Nonprofit Kft., Nyíregyházi Turisztikai Nonprofit Kft., PRIMOM Alapítvány, HUMAN-NET Alapítvány, Nyírségi Ízkirályok Egyesület, Boldog Jövő Alapítvány, Rutinsoft Kft., GRÉDÓ-2000 Bt., Color Pack Zrt.

³⁸ Pécsi Helyi Akciócsoport: Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécsi Kulturális Központ, Csorba Győző Könyvtár, Zsolnay Örökségkezelő Nonprofit Kft., Pécsi Amatőr Szabadidősport Egyesület – Fittbike SE, Pécsi Székesegyház Nagycsaládok Egyesülete, Free Mobility Egyesület a Mozdulástól Szabadabb Mozdulásért, Sopianae Kulturális Egyesület, Bányászok Érdekvédelmi Kulturális Egyesülete, METIS-Hungária Kft., MyPro Consulting Kft., RÁNA Nonprofit Közhasznú Kft.

³⁹ Szegedi Településfejlesztési Akciócsoport: Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata, Somogyi Károly Városi és Megyei Könyvtár, Szegedi Rendezvény- és Média Központ Nonprofit Kft., Szent-Györgyi Albert Agóra, Szeged–Csanádi Egyházmegye, Kiskundorozsmai Lokálpatrióták Egyesülete, St. Mihály FC Sportegyesület, Szeged Klebelsberg-telepi Polgári Kör Egyesület, Dél-alföldi Regionális Társadalomtudományi Kutatási Egyesület, B. Globál Kft., Miksi Bau Kft., Elzett-Certa Kft.

⁴⁰ Alba Regia Helyi Közösség: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Vörösmarty Mihály Könyvtár, Szent István Király Múzeum, Székesfehérvári Városfejlesztési Közhasznú Nonprofit Kft. Echo Innovációs Műhely, Magyarországi Ciszterci Rend „Ardere et lucere” Alapítvány, Alba Regia Tanulóiért Kulturális Egyesület, Székesfehérvári Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, ALBACOMP RI Rendszerintegrációs Kft., Grósz Coaching Kft.

kul, egy kivételével minden városban 10-13 szervezet működik együtt, egyedül Debrecen hozott létre 32 tagból álló „gigaszervezetet”. A közsféra szervezetei között megtalálható valamennyi városi önkormányzat, továbbá a helyi közművelődési intézmények (múzeum, könyvtár), városi tulajdonú városfejlesztő szervezetek. A *civil szféra* sokszínű képvisellete jellemző a HACS-okban, nagycsaládos, kulturális, helyi identitást őrző, felsőoktatással foglalkozó, egyházi szervezetek mind-mind megtalálhatók. Jellemző, hogy a *magánszféra* képviseli szinte mindenütt a legalacsonyabb arányt a HACS-okban, szintén többféle profillal rendelkező szereplőkön keresztül (kulturális profilú cég, vendéglátó, építőipari vállalkozások) (17. táblázat). Noha korábbi kutatások felhívták a figyelmet annak veszélyére, hogy az *önkormányzatok* esetleg vonakodhatnak olyan együttműködésben való részvételtől, amelyben nem rendelkeznek abszolút többséggel (FEKETE 2013), ezek a feltevések nem igazolódtak be, hiszen több tucat nyertes CLLD-pályázat megvalósítása zajlik jelenleg is Magyarországon. Ehhez persze hozzá kell tennünk, hogy a részt vevő szervezetek egy része jelentősen kötődik/kötődhet a helyi önkormányzathoz, hiszen helyi kulturális intézmények, városi cégek stb. részvétele is megfigyelhető.

16. táblázat

A vizsgált városok nyertes CLLD-pályázatai

Pályázó neve	Projekt megnevezése	Település	Támogatási döntés dátuma
Szegedi Rendezvény- és Médiaközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Szegedi Településfejlesztési Akciócsoport helyi fejlesztési stratégiája	Szeged	2017. 12. 22.
Lakótelepi Emberek Érdekképviselői Társulása	Közösségfejlesztési stratégia a társadalmi hátrányok felszámolásáért	Szeged	2017. 08. 01.
Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala	Diósgyőri Horizont Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégia	Miskolc	2017. 08. 01.
Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata	Kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségfejlesztés a Nyíregyházi Helyi Közösség Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégiájához kapcsolódva	Nyíregyháza	2017. 08. 01.
Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás	Győri Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégia	Győr	2017. 08. 01.
Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala	Avasi Horizont Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégia	Miskolc	2017. 08. 01.
ECHO Innovációs Műhely	Székesfehérvár Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégiája 2016–2020	Székesfehérvár	2017. 08. 01.
Civilek a Fiatalokért Egyesület	Civis Lokális Lehetőségek Debrecenben (CLLD)	Debrecen	2017. 08. 01.
Pécsi Helyi Akciócsoport Egyesület	Pécsi Helyi Közösségi Fejlesztési Stratégia megvalósítása	Pécs	2017. 08. 01.
Városi Szociális Közalapítvány	KözösségÉpítő Kecskemét	Kecskemét	2017. 12. 22.

Forrás: Térképtér, 2016 online adatbázis alapján egyedi adatgyűjtés, <https://www.palyazat.gov.hu/terkepter> (A letöltés időpontja: 2018. 10. 19.)

17. táblázat

A nagyvárosi HACS-okba vont szereplők megoszlása a bevont szervezetek típusa és száma szerint

	Közfélra	Magánfélra	Civil félra	Összesen
Debrecen	14	6	12	32
Győr	4	2	4	10
Kecskemét	5	2	6	13
Miskolc	4	2	4	10
Nyíregyháza	5	3	4	12
Pécs	4	3	5	12
Szeged	4	3	5	12
Székesfehérvár	4	2	4	10

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fent részletezett európai uniós finanszírozású projektek keretében tehát a magyar nagyvárosok rendszeres, gyakran intézményes *kapcsolatokat* alakítanak ki a városfejlesztésben érintett helyi szereplőkkel, ami egymás jobb megismeréséhez, bizalomépítéshez, jövőbeni további közös kormányzási feladatok megalapozásához vezethet. Látható, hogy a nagyvárosi kormányzás tématerületei nem szorítkoznak kizárólag a gazdaságfejlesztésre, abban a kulturális dimenzió is megjelent napjainkra, ám ezek az együttműködések főként a részt vevő szereplők körének meghatározásában illeszkednek az európai trendekhez, a várostérségi együttműködést csak részben katalizálják.

4.4. Tanulságok, jövőbeni irányok

Napjainkban *a városi kormányzás két irányban* nyilvánul meg: a nagyvárosok egyrészt a városfejlesztési folyamatokba intenzíven bevonják az érintett nem önkormányzati szereplőket is, másrészt pedig közigazgatási határaikon túlnyúlva fejtenek ki hatásokat, érvényesítik kormányzási mechanizmusait. A kutatásba bevont nyolc nagyváros ugyan európai léptékben középvárosnak tekinthető, idehaza mégis nagyvárosnak tekinthetők, hiszen a hazai városrendszer aránytalanságai miatt ezek a városok jelentős hatást fejtenek ki vonzáskörzetükre. Az Európai Unió regionális politikája már évtizedek óta, számtalan eszközzel és a jogi háttér biztosításával segíti a nagyvárosok kétirányú kormányzási mechanizmusait. A legfrissebb európai uniós dokumentumokban már felbukkan az általunk is vizsgált magyar városok egyike-másika is, így bizonyos indikátorok alapján összehasonlíthatóvá válnak a magyar nagyvárosok európai városrendszerben betöltött pozíciói. Az integrált, fenntartható városfejlesztés koncepciója, továbbá a CLLD-eszköz számítanak a 2014–2020-as európai uniós fejlesztési időszak legfontosabb újdonságainak a városfejlesztés szempontjából. A hazai jogszabályi környezet, az állami-önkormányzati feladatok megosztásának alakulását vizsgálva ugyanakkor megállapítást nyert, hogy *a magyar jogszabályi környezet nem ösztönzi* különösképpen a hazai nagyvárosokat a különböző kormányzási módszerek alkalmazására. Az állami intézkedések ugyanakkor nem egy irányban hatnak ebben a témakörben, hiszen az állami-önkormányzati *feladatok újrastrukturálása* nyomán sok feladat átkerült a kormányzathoz, az önkormányzatok új térségi feladatokat is

átvettek ezzel párhuzamosan, ráadásul számos állami fejlesztés a nagyváros és térsége kapcsolatrendszerének erősítését, sok esetben alapinfrastruktúrájának megteremtését szolgálja. Ráadásul az európai uniós városfejlesztési eszközök hazai alkalmazásával a kormányzat biztosítja a magyar városoknak az innovatív európai irányzatok alkalmazását is.

Az elvégzett elemzések nyomán a magyar nagyvárosok hazai kormányzásával kapcsolatban a kiválasztott indikátorok alapján *modellértékű következtések nem vonhatók le*.⁴¹ A gazdaságfejlesztés területét megcélzó foglalkoztatási paktumokban valamennyi vizsgált nagyváros részt vállal, együttműködik a környezetében működő érintett szereplőkkel. A felsőoktatási, gazdasági, önkormányzati szervezetek együttműködését elősegíteni hivatott tudásparkprojektekben a vizsgált városok nagy része közreműködött, erősítette egyetemi kapcsolatait, közös stratégiaalkotásban, gondolkodásban vett részt a helyi szereplőkkel. A CLLD-projektek szintén minden vizsgált nagyvárosban folyamatban vannak, a kultúra területén széles szereplői körrel zajlanak az együttműködések.

Látható, hogy a hazai nagyvárosok kormányzási folyamatait elsősorban az Európai Unió regionális politikája által támogatott projektek generálják, amelyek révén az *európai városkormányzási folyamatok új eszközei és trendjei* is megjelennek a magyar nagyvárosokban. A szerző meglátása szerint ezeknek a *projektalapú kezdeményezéseknek fontos szerepük* lehet a kormányzási struktúrák későbbi megszilárdításában, hiszen az európai trendek alapján is a valamilyen konkrét probléma köré szerveződő, lazább kapcsolatrendszerek látszanak a leghatékonyabb városkormányzási megoldásoknak. Ehhez pedig az érintett szereplők közti bizalom megalapozására és erősítésére van szükség, amely a fentiekhez hasonló projektek kapcsán kialakulhat. A hazai nagyvárosok kormányzása esetén is érezhetők azok az európai trendek, amelyek szerint a kormányzás már nem kizárólag a gazdaságfejlesztés monopóliuma, hiszen mind európai, mind hazai szinten egyre jobban *előtérbe kerülnek más, például kulturális szempontú megközelítések, együttműködések*.

⁴¹ Ehhez mindenképpen szükséges lenne a nemzetközi városversenyben betöltött pozíciók elemzése, továbbá a vizsgálati módszerek további szélesítésével az adatgyűjtés során esetlegesen látókörbe nem került szervezetek, kezdeményezések feltárása. Hiszen köztudott, hogy az egyes városokban léteznek bizonyos együttműködési rendszerek, amelyek egyfajta városfejlesztő együttműködésként is értelmezhetők, nem egyszer valamilyen speciális téma körül csoportosulnak. Idesorolható például a Győri Járműipari Életpályamodell együttműködése, amely kifejezetten a járműipari központi szereppel rendelkező magyar nagyvárosban felmerülő kérdésekre reflektál, a járműiparban érintett szereplők közös találkozási és képviselési fóruma.