

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

Schneider Gábor

**A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata -
Hogyan növelhető a Közép-magyarországi régió versenyképessége**

Ph.D. értekezés

Budapest, 2009

Politikatudományi Intézet

Témavezető:

Ágh Attila, DSc
egyetemi tanár

© Schneider Gábor

Budapesti Corvinus Egyetem

Politikatudományi Doktori Iskola

**A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálata -
Hogyan növelhető a Közép-magyarországi régió versenyképessége**

Ph.D. értekezés

Schneider Gábor

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ	10
1. BEVEZETÉS	12
1.1 A téma választása és aktualitása	12
1.2 A disszertáció felépítése	23
1.3 A regionális versenyképesség elméleti modellje	27
1.4 Alkalmazott módszerek	34
2. A MULTIFUNKCIONÁLIS FŐVÁROSI RÉGIÓK ELMÉLETI HÁTTERE – A REGIONÁLIS VERSENYKÉPESSÉG INTERDISZCIPLINÁRIS MEGKÖZELÍTÉSÉBEN.....	40
2.1 A régió fogalmának meghatározása	40
2.2 A regionális versenyképesség	43
2.2.1 A regionális versenyképesség mérése	44
2.2.2 A regionális versenyképesség bemutatása néhány interdiszciplináris modell tükrében	46
2.3 A nagyvárosi régiók, mint növekedési központok.....	49
2.3.1 A nagyvárosi régiók kategorizálása a funkcionális városi térségek osztályozása alapján	56
2.3.2 A nagyvárosi régiók legfejlettebb csoportja: a metropoliszrégiók	60
2.4 A metropoliszrégiók kategorizálása az európai térstruktúrában.....	65
3. TERÜLETI FOLYAMATOK ÉS A TERÜLETI POLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	69
3.1 Az Európai Unióban végbemenő transzregionális fejlődési folyamatok bemutatása – gazdasági térségek és övezetek, funkcionális makrorégiók.....	71
3.2 A területi kohézió alakulása az Európai Unióban a Lisszaboni Stratégia alapján.....	81
4. A KÖZÉP-EURÓPAI FŐVÁROSI RÉGIÓK VIZSGÁLATA	102
4.1 A közép-európai térség sajátosságai.....	102
4.2 A Bécsi régió elemzése	109
4.2.1 Az osztrák közigazgatás jellemzése; a föderális államberendezkedés, az eltérő fejlődési út.....	109
4.2.2 A Bécsi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról.....	113
4.2.3 A Bécsi régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról	121
4.3 A Mazóviai vajdaság elemzése	132
4.3.1 A lengyel közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig	132
4.3.2 A Mazóviai vajdaság vizsgálata a területi tőke oldaláról.....	140
4.3.3 A Mazóviai vajdaság elemzése a társadalmi tőke oldaláról	147
4.4 A Közép-magyarországi régió elemzése.....	155
4.4.1 A magyar közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig	155
4.4.2 A Közép-magyarországi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról	165
4.4.3 A Közép-magyarországi régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról	172
4.5 A Prágai régió elemzése	186
4.5.1 A cseh közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig	186
4.5.2 A Prágai régió vizsgálata a területi tőke oldaláról	193
4.5.3 A Prágai régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról.....	199
4.6 A Pozsonyi régió elemzése	204
4.6.1 A szlovák közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig.....	204

4.6.2 A Pozsonyi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról	209
4.6.3 A Pozsonyi régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról	214
5. ÖSSZEFOGLALÁS: MEGÁLLAPÍTÁSOK, HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSEGEK A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG FŐVÁROSI RÉGIÓI ESETÉBEN.....	222
6. KITÖRÉSI PONTOK – AVAGY AJÁNLÁSOK A KÖZÉP- MAGYARORSZÁGI RÉGIÓ REGIONÁLIS VERSENYKÉPESSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁRA	244
FÜGGELÉKEK	251
1. sz. függelék A kutatásban, illetve a dolgozat elkészítésében segítségemre lévő személyek névsora	251
2. sz. függelék Az empiriában felhasznált kérdőívek	253
3. sz. függelék A közép-európai fővárosi régiók további összehasonlítása idősoros elemzésekben	260
4. sz. függelék A regionális operatív programok forrásai és prioritásai az egyes fővárosi régiókban	261
FELHASZNÁLT FORRÁSOK ÉS IRODALOMJEGYZÉK	262

Ábrák jegyzéke

1. ábra A nagyvárosi térségek rendszerének bemutatása – a térstruktúra hálózati felépülése.....	18
2. ábra A disszertáció szerkezete folyamatábrában.....	26
3. ábra A disszertáció koncepcionális mátrixa.....	27
4. ábra A többszintű kormányzás az osztrák fejlesztéspolitikában, a regionális politika modellezése	112
5. ábra A Keleti régió intézményi felépítése és tulajdonosi köre.....	124
6. ábra A duális közigazgatási struktúra a Mazóviai vajdaságban.....	149
7. ábra A Prorégió non-profit KFT szervezeti működése	178
8. ábra A cseh regionális fejlesztéspolitika szereplői az uniós források felhasználásában.....	190
9. ábra A fejlesztéspolitikai intézményrendszer a Prágai régió modelljében.....	201
10. ábra A fővárosi régiók összehasonlítása az 1 főre jutó vásárlóerő-paritás alapján.....	225
11. ábra Közlekedési folyosók a közép-európai fővárosi régiók esetében	227
12. ábra A fővárosi régiók attraktivitása a külföldi turisták által eltöltött vendégéjszakák száma alapján	229
13. ábra A CENTROPE övezet vonzáskörzete a közép-európai térstruktúrában	234
14. ábra A Duna-menti funkcionális makrorégió.....	249
15. ábra A közép-európai fővárosi régiók összehasonlítása a lakosságszám alakulása alapján	260
16. ábra Az aktív foglalkoztatottsági szint alakulása az egyes közép-európai fővárosi régiókban.....	260
17. ábra A regionális operatív programok nagysága az egyes fővárosi régiókban a 2007-2013-as időszakban	261
18. ábra A ROP-on belüli célkitűzések nagyságának aránya az egyes fővárosi régiókban	261

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat Az európai metropoliszrégiók besorolásáról	67
2. táblázat Az Európai Unió gazdasági és földrajzi térségeinek, övezeteinek besorolása	74
3. táblázat A területi felzárkózás és leszakadás néhány uniós tagország példájával	92
4. táblázat Az 1 főre jutó GDP, a kutatás-fejlesztési arány és az FDI beáramlás alapján mért területi különbségek NUTS2-es szinten	93
5. táblázat A jelenlegi fejlesztéspolitika és a várható újdonságok bemutatása	101
6. táblázat Az országos és a regionális területfejlesztési programok vertikális struktúrája	137
7. táblázat Az egyes önkormányzati szintek kiadásai	140
8. táblázat A települési önkormányzatok száma és népességi aránya.....	141
9. táblázat A Mazóviai vajdaság, Nagy-Varsó (agglomerációs térséggel együtt) és Varsó területi, lakossági és gazdaság fejlettségi adatai.....	142
10. táblázat A beruházás, a kutatás-fejlesztés és a hozzáadott érték összehasonlítása a Mazóviai vajdaság és az országos átlag tükrében	144
11. táblázat Fejlesztési prioritások a 2004-2006-os, illetve a 2007-2013 közötti regionális operatív programokban a Mazóviai vajdaságban	153
12. táblázat Fejlesztési források a 2004-2006-os időszakban a Mazóviai vajdaságban, illetve a fővárosban.....	153
13. táblázat A magyar települési struktúra	166
14. táblázat Csehország önkormányzatainak megoszlása az egyes népességek kategóriák alapján	195
15. táblázat A Prágai régió és a Közép-csehországi régió területi és népességi adatai	195
16. táblázat A Prágai és a Közép-csehországi régió közigazgatási szerkezete	202
17. táblázat A szlovák közigazgatási rendszerről a NUTS klasszifikáció alapján.....	207
18. táblázat A szlovák megyei önkormányzatok (NUTS3) nagysága, és az ott található települési önkormányzatok száma.....	208
19. táblázat A szlovák települési önkormányzatok megoszlása az egyes lakossági kategóriákban	210
20. táblázat Az egyes termelési szektorban dolgozók aránya (2000-ben és 2006-ban).....	211
21. táblázat A közép-európai országok közigazgatási és fejlesztéspolitikai struktúrája.....	239
22. táblázat Az egyes fővárosi régiók szerepe a regionális politika menedzsmentjében – a regionális operatív program tekintetében	241

„Egy sokszínű régiókból álló, versenyképesebb és fenntarthatóbb Európa felé”¹

(Területi Agenda - Az Európai Unió területi menetrendje)

¹ A disszertáció jeligéjének a 2007. május 24-25-én Lipcsében elfogadott, az Európai Unió új területi politikájának és menetrendjének mottóját választottuk. A sokszínűség, az egyedi képességek és tulajdonságok, a régiók növekvő gazdasági és érdekérvényesítési szerepe a fejlesztéspolitikában, valamint a fenntarthatóság olyan kulcsfogalmak, amelyek a regionális versenyképesség alakulását döntő mértékben formáló tényezők. Számomra ez két irányadó gondolatot jelent:

1. A regionális versenyképességet az határozza meg, hogy a területi adottságokat és előnyöket hogyan tudják a régióban élő emberek és vállalkozások optimálisan kihasználni.
2. Az egyes közpolitikák elősegítik ezen előnyök minél teljesebb körű kihasználását, a területi szinergia erősítését.

Előszó

Külön köszönetem szeretném kifejezni Ágh Attila professzor úrnak, aki szilárd kormányosként kitartóan irányította kutatásom hajóját. Konzulensemként rendszeres szakmai konzultációkkal segítette munkámat. Disszertációm alapját a Professzor úr által vezetett IDEA Tudományos Testület és az „MTA-MEH Projekt – Stratégiai Kutatások Magyarország 2015” keretében folytatott kutatásaim jelentették. Az itt szerzett tapasztalatok, műhelyviták és publikált esettanulmányok szélesítették látókörömet. A közigazgatási modernizáció átfogó vizsgálatában lehetőségem nyílt arra, hogy a regionális versenyképesség specifikus, ámde meghatározó részével, a fővárosi régiókkal foglalkozzak. Választásom oka egyrészt Budapesthez, szülővárosomhoz való személyes kötődésem. Másrészt a nagyvárosi régiók és azon belül is a metropoliszrégiók térnyerését emelik ki a nemzetközi tendenciák és fejlődési modellek is, így lényeges kérdésnek tartottam ennek közép-európai vizsgálatát.

Számos hazai és külföldi kutató és szakember gondolatai vitték előre munkámat. Köszönettel tartozom mindazon kutatótársaimnak és a közigazgatásban dolgozó kollégáknak, akik időt és fáradságot nem kímélve konzultációjukkal, háttéranyagokkal lehetővé tették disszertációm elkészítését. Hálás vagyok Pálné Kovács Ilona professzor asszonynak és dr. Kaiser Tamás docens úrnak, hogy előopponensekként építő kritikájukkal, útmutatásukkal disszertációm végleges formájához hozzájárultak. Köszönettel tartozom Családomnak, Süle Adriennek, Enyedi György professzor úrnak, dr. Szegvári Péternek, dr. Kovács Róbertnek, dr. Kádár Krisztiánnak és Nász Adriennek, akik több alkalommal is segítették munkámat.

2007 júliusától a területfejlesztés közigazgatási kommunikációjával foglalkoztam az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumban, munkámat 2008 májusától a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumban folytattam tovább. Tevékenységem kapcsán rendszeres együttműködést építettem ki a hazai területfejlesztési szakma jeles képviselőivel, amely a módszertani kérdések és vizsgálatok esetében jelentős gyakorlati segítséget jelentett.

A regionális versenyképesség vizsgálatához körültekintő és nyitott nemzetközi szemléletmódot és alkalmazott tudást kaptam mintegy 10 hónapos németországi tartózkodásom alkalmával. A Robert Bosch Alapítvány közigazgatási ösztöndíjával – Carl Friedrich Goerdeler Kolleg program részeseként – lehetőségem nyílt a német területfejlesztés kihívásait, a német metropoliszrégiókat tanulmányozni, illetve a Müncheni és a Nürnbergi Európai metropoliszrégió konkrét projektjeiben közreműködni. Mindezekért köszönettel tartozom a Bosch Alapítványnak. Hathatós támogatásukkal hozzájárultak ahhoz, hogy átfogó elméleti és gyakorlati tapasztalatokat szerezhsek több német metropoliszrégióban, a Stockholmi régióban, Brüsszelben az Európai Parlamentnél és az Európai Bizottságnál, a Bajor Tartomány képviselőténél az Európai Unióban. Szintén az ösztöndíjprogram keretében látogattam meg a nagyvárosi térségek vizsgálatával foglalkozó holland kutatóintézetet, a Rotterdamban működő EURICUR-t.

1. BEVEZETÉS

1.1 A téma választása és aktualitása

A disszertációban a regionális versenyképesség fogalmát komplex módon vizsgáljuk a közép-európai fővárosi régiók összehasonlításában. Arra vállalkozunk, hogy a regionális versenyképességet az öt közép-európai fővárosi régió esetében a *területi tőke*, vagyis a földrajzi, gazdasági és társadalmi adottságok és a *társadalmi tőke*, mint például a hálózati együttműködések jellege és a kormányzási struktúrák oldaláról elemezzük, keretbe foglalva olyan endogén és exogén folyamatokkal, mint az egyes régiók gazdasági és társadalmi átalakulása, vagy a globalizáció és az európaizáció hatásai. Ezzel átfogó, interdiszciplináris képet adunk Közép-Európa legfejlettebb régióiról, és reményeink szerint hozzájárulunk ahhoz, hogy egy újfajta regionális versenyképességi szemléletet mutassunk be. A területi sajátosságok alapján létrehozott regionális kormányzási modell működését vizsgáljuk, továbbá hogy az milyen módon kapcsolódik be a nemzetközi regionális hálózatokba. Disszertációnk újszerűségének tartjuk, hogy a regionális versenyképesség vizsgálatához törekszünk a fejlődési irányok és tendenciák lehető legteljesebb figyelembevételére, amellyel a közép-európai térség fejlődését és annak irányát is igyekszünk felvázolni.

Az európai regionális fejlődés ugyanis a területi sajátosságokon alapuló, egyedi értékeiből merítő, sokszínű régiók Európája felé halad (Európai Bizottság [2008a]), ahol a régiókban a partnerségi hálózatokon alapuló regionális kormányzás működik, valamint a szervezett civil társadalom bázisai figyelhetők meg. Ezzel párhuzamosan a régiók érdekérvényesítő képessége nem csak az egyes országokon belül növekedett meg, hanem mint ahogy német, spanyol, olasz, dán, vagy francia, portugál példákkal igazolható, aktív formálói is lettek az uniós döntéshozatalnak. A régiók ma már túllépnek azon, hogy csupán „attraktív befektetői területként” jelenjenek meg Európában, hanem aktív szereplőként – gyakran az állami szintet is megkerülve – közvetlen befolyást kívánnak szerezni az európai érdekérvényesítésben.

Ezzel párhuzamosan napjainkban egy paradigmaváltás küszöbén állunk, amely alapjaiban változtathatja meg a fejlesztéspolitikát és annak – talán legismertebb – részét az

uniós kohéziós és regionális politikát. Ezt támasztja alá az Európai Unióban zajló vita a területi kohézióról, amely több lehetséges irányvonalat is felvázol, de a legjelentősebbnek a NUTS2-es területi-statisztikai szintről való elmozdulást érezzük. Ezt a folyamatot minden valószínűséggel felgyorsítja a globális világgazdasági válság is. Ez az egyes régiókat különböző mértékben érinti. Komoly visszaesés következett be a jellemzően ipari termelést végző régióknál, de a szolgáltatás-orientált ágazatokban is, mint például a pénzügyi szektorban is jól látható a csökkenés (Európai Bizottság [2009a]). 2008 év végén jelent meg „Régiók 2020-ban” címmel egy uniós jelentés, amely felhívta a figyelmet az európai régiók különböző mértékű sebezhetőségére² (Európai Bizottság [2008b]). Eszerint a globális gazdasági válság a dél-európai térség régióit, valamint az újonnan csatlakozott tagállamokat különösen érzékenyen érinti³. Úgy látjuk, hogy a regionális politika jelenlegi bázisának számító NUTS2-es területi lehatárolás egyre kevésbé képes a területi szintet érő új kihívásoknak megfelelni. Fontosnak tartjuk e kérdéskör részletesebb kibontását, amelyet a Lisszaboni Stratégia és a területi kohézió összefüggésében vizsgálunk. Az Európai Unió politikai agendája is alátámasztja, hogy a többszintű kormányzás és a területi kohézió kérdésköre kiemelt prioritások.

A regionalizmus, a „Régiók Európájának” kissé romantikus és idealisztikus eszméjét váltották fel a funkcionális és a területi adottságokra épülő együttműködések. A jelentést Pálné Kovács Ilona úgy fogalmazta meg, hogy amíg a 90-es években a regionalizmus jelentette a kihívást mind a gazdaságfejlesztés, mind az uniós kohéziós politika számára, addig az ezredfordulót követően gyakrabban hangzik el szakpolitikai fórumokon a városi hálózatokra, pólusokra épülő regionális fejlődés igénye, szükségessége (Tér és Társadalom [2008] p.1). Esetünkben ez két módon is megjelenik: egyrészt a nagyváros és agglomerációjának együttműködésében, azaz a funkcionális városi térben; másrészt a régió és tágabb gazdasági vonzáskörzetében, azaz a metropoliszrégió formájában. Harmadrészt az Európai Unió kohéziós politikájában bekövetkező irányváltás egyre erőteljesebben hangsúlyozza a régiókon átnyúló inter- és transzregionális együttműködések fontosságát.

² A Régiók 2020-ban riportot gyakran Hübner-jelentésként említik.

³ A regionális politikában ennek következtében átcsoportosítások kezdődtek meg. Magyarország az elsőként kezdeményezte az Európai Bizottságnál az egyes operatív programokon belüli, illetve közötti forrás-átcsoportosítást.

Vizsgálatunk alapját öt közép-európai fővárosi régió: a Bécsi régió, a Közép-magyarországi régió⁴, a Mazóviai vajdaság, a Pozsonyi régió és a Prágai régió átfogó összehasonlítása jelenti. Elemzésünk - az összehasonlíthatóság okán - alapvetően a NUTS2-es területi-statisztikai lehatárolást veszi alapul mind az öt régióban.

A fővárosi régiók különleges jellegét a *nagyvárosi régiók* vizsgálata felől közelítetjük meg, az általános fogalmaktól haladunk az egyre speciálisabb fogalmak irányába. Ily módon érzékeltetjük, hogy a gazdasági szerkezetváltás – a szállítási és infokommunikációs technológia ugrásszerű elterjedése stb. - mi módon alakította át a legfejlettebb nagyvárosi régiókat. A fővárosi régiók esetében ehhez további igazgatási-irányítási funkciók párosultak, amelyek szupranacionális, nemzeti, regionális és települési feladataik ellátásához kapcsolódtak, amelyhez Szenté Zoltán kiterjedt kutatását az európai fővárosokról és térségükről használjuk fel (Szenté [2007]). A fővárosi régiók tekintetében olyan *multifunkciós régiók* alakultak ki, amelyek erőteljes és tartós gazdasági fejlődést mutatnak kiemelt gazdasági, politikai és humán erőforrás koncentrációval, miközben a korábban megismert ún. „hagyományos” Christaller-féle településhálózatot teljes mértékben átalakították (Enyedi [2003] p. 5). Enyedi György kutatásai arra is rámutatnak, hogy az ilyen régiók tulajdonsága az erőteljes horizontális együttműködés, a jelentős funkcionális munkamegosztás és a specializáció.

Meghatározó átalakulási folyamatnak lehetünk tanúi, amelyben a horizontális struktúrák előtérbe kerülését, a megváltozott körülményekhez igazodó nagyvárosi kormányzási modellek megjelenését tapasztalhatjuk. Olyan egyedi vonások jellemzik a régiók kormányzási struktúráját, amelyben a horizontális és vertikális szereplők egyszerre megtalálhatók. A nagyvárosi régiók kiterjedt transznacionális kapcsolatokkal is bírnak, amelyben a hagyományos közigazgatási szereplők mellett a civil és a magán szféra szereplői is képviseltetik magukat. Az aktorok kapcsolatát pedig mind horizontális, mind vertikális aspektusban a szupranacionális – nemzeti és szubnacionális vonatkozásban értelmezzük.

Ezért a társadalmi tőkét befolyásoló kormányzási szempontokat minél átfogóbb módon közelítjük meg. Ebben kiindulási alap az elmúlt két évtizedben megjelenő ún. urban regime elméletek, Liesbet Hooghe és Gary Marks többszintű kormányzási modelljei,

⁴ Az MTA Nyelvi Intézetével folytatott konzultáció után a magyar helyesírás hamarosan megjelenő szabályai szerint „Közép-magyarországi régió”-ként írjuk helyesen Budapest és Pest megye által alkotott régiót. A Közép-magyarországi régiót a disszertációban Központi régióként vagy KMR-ként is jelöljük, mindegyik elnevezés jelentése azonos.

valamint az uniós kormányzási kutatások, mint például a METREX ún. nagyvárosi kormányzási elmélete.

A többszintű kormányzás módszerének alkalmazásával tudjuk leginkább ábrázolni a fővárosi régiók speciális kormányzási működését, vertikális és horizontális jellegük bemutatását.

A vertikális struktúra esetében az egyes kormányzási és döntéshozatali szintek kapcsolatát és annak fejlettségét tekintjük át. Vizsgáljuk a kormányzási eljárások és kompetenciák összehangoltságának mértékét, valamint a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Ezt jól érzékeltetik Liesbet Hooghe és Gary Marks „1. típusú” modellje és a METREX nagyvárosi kormányzási modelljei (Hooghe – Marks [2002]; METREX [2005] stb.).

A horizontális kapcsolatok a partnerségi és hálózati működés sajátos, kötetlenebb formáit jelentik. Sajátossága az informális jelleg, amelynek mentén a térségi szereplők különböző projektek során működnek együtt, alá-fölé szervezettség helyett egy többirányú kölcsönös folyamat részesei. Jellemzője az innovativitás, a kreatív kormányzási szempontok érvényesítése, a térinformatika alkalmazása, a civil- és gazdasági szereplők bevonása, valamint az átlátható és lapos intézményi struktúrák (Kunzmann [2002]; Hooghe – Marks [2002]; Tosics [2008] stb.).

Kitérünk továbbá az EU jelenleg kurrens témájára, a többszintű kormányzást összefoglaló Fehér Könyvre, valamint az európaizáció e aspektusával foglalkozó további elméletekre, mint például Bob Jessop és Fritz Scharpf metakormányzás elméletére, vagy Jon Pierre-nek Guy Peters-nek a számonkérhetőségre, a demokratikus legitimációra, illetve a hatékonyságra vonatkozó megállapításaira. Ily módon árnyalni tudjuk a nagyvárosi régiók meglehetősen összetett és sokrétű vizsgálatát, amelynek gyakorlati megvalósulását, meglétét, fejlettségét az empirikus részben mutatjuk be.

A többszintű kormányzás definiálását a Régiók Bizottságának meghatározása alapján tesszük. A „Fehér Könyv a többszintű kormányzásról” című dokumentum alapján a többszintű kormányzás különböző területi szintek koordinált cselekvését jelenti, amelyben az Európai Unió, a tagállam, a regionális és a helyi szint vesz részt. Ez az együttműködés széleskörű partnerségen alapul azzal a céllal, hogy az uniós közpolitikák minél hatékonyabb megvalósítását elérje. A többszintű kormányzás egy olyan dinamikus változó folyamatot jelöl, amely az együttes fellépést és végrehajtás elvét tartalmazza mind vertikális, mind horizontális struktúrában. Kaiser Tamás kutatásait átvéve négy markáns aspektust emelhetünk ki (Kaiser [2009a] és [2009b]):

1. Az uniós, tagállami, regionális szintű *döntéshozatali folyamatokba* a nem-állami, területi szereplők intenzívebb bevonását intézményesített formában.
2. A döntéshozatali szintek *vertikális és horizontális szintű kiterjedését*.
3. *Új hálózati struktúrákon* alapuló kormányzási modellek megjelenését.
4. A *részvételi demokrácia* alapértékeinek (újfajta) érvényesülését.

A többszintű kormányzás egyik központi kérdése a felelősség és az elszámoltathatóság érvényesülése, amely a különböző szintek között megoszlik oly módon, hogy a demokratikus legitimitáció és a képviselői kérdés természetes jellege biztosított. Azonban a kormányzási folyamatokat modellező kutatók pontosan ezzel ellentétes folyamatokat tapasztaltak a gyakorlati működésben. Egyfelől a versenyképesség növelése olyan intézményi formák irányába mutat, ahol a demokratikus kontroll és az elszámoltathatóság gyakran hiányzik (Peters – Pierre [2004]). Ez a hatékony intézményi működés és a politikai elszámoltathatóság dilemmája. Másfelől a szubnacionális, nemzeti és szupranacionális szintek egyre szerteágazóbb együttműködésével olyan komplex kormányzási struktúrák alakulnak ki, amelyekre a metakormányzás fogalmát használjuk (Jessop [2004]; Scharpf [2000]). Az uniós működés alkalmával valójában pedig már egy többszintű metakormányzás folyik (Bache – Flinders [2004]), ami esetünkben azt jelenti, hogy amikor a területi folyamatokról beszélünk, akkor ennek részese a Lisszaboni Stratégia átalakítása, az újonnan csatlakozott országok konvergencia programja és a kohéziós politika is. Indirekt módon csatlakozik ehhez az infrastrukturális politika, az energiapolitika, a klímaváltozás és a migráció politikája. Ezek a politikák aszimmetriában vannak egymással, tehát különböző szintű fejlettségűek.

A területi kormányzást pedig a többszintű kormányzás egy eszközének tekintjük, amelyben az államigazgatás és a közpolitikák végrehajtásában különböző területi szereplők vesznek részt, és amely több szinten és eltérő felelősségi körben valósulhat meg.

A növekvő nemzetközi szerep és az egyre bővülő vonzáskörzet – országos és nemzetközi vonatkozásban egyaránt – szükségessé teszi a *metropoliszrégió* fogalmának bevezetését és elemzését. Értelmezésünkben a metropoliszrégió egy rendkívül erős tőke-, gazdasági-, humán- és infrastrukturális koncentrációval rendelkező funkcionális nagyvárosi térség, amely több milliós lakosságú. A lakosságszám és nemzetközi funkciók száma alapján ennek a csoportnak tagjai a nemzetközi térstruktúra csúcsán lévő globális városok⁵ vagy világvárosok is. Az egyes metropoliszrégiók között nagyon komoly eltérések mutatkoznak, amelyek félreértésre is okot adhatnak. Ezért hangsúlyozni szeret-

⁵ A fogalommal a metropoliszrégiók meghatározásánál foglalkozunk bővebben.

nénk, hogy az általunk vizsgált metropoliszrégiók jellegükben – elsősorban lakosság-számban, nemzetközi funkciókban és specialitásokban – nem összehasonlíthatók a globális városokkal. A metropoliszrégió elnevezéssel egyfelől a közép-európai fővárosi régiókat a szakirodalom által legfejlettebb régiókként meghatározott csoportba helyezzük, másrésztől érzékeltetjük a fogalomhasználattal nemzetközi jellegük fontosságát, továbbá „elhelyezzük” az öt fővárosi régiót az európai térstruktúrában, bemutatva annak vertikális tagozódását.

A metropoliszrégió kifejezéssel kiemeljük továbbá, hogy a nagyvárosi régiók azon köréről van szó, amely sok esetben már túllépi, meghaladja az európai területi-statisztikai rendszer⁶ általunk vizsgált NUTS2-es szintjét. Az erőteljes térségi koncentráció eredményeként ugyanis egyre általánosabb jelenséggé válik a hárommillió lakosságot meghaladó regionális struktúrák kialakulása, amelyek már a NUTS1-es besorolásba tartoznak. A metropoliszrégiót tartjuk a legszemléletesebb fogalomnak, amellyel:

- a politikai, gazdasági és társadalmi szempontok alapján legerőteljesebb régiókat ábrázoljuk,
- a hálózati együttműködésekkel gazdaságfejlesztésre és regionális marketing összehangolására létrejött struktúrákat jellemezzük.

Felfogásunkban a funkcionális nagyvárosi térség és a metropoliszrégió elméleti vizsgálatával nyomatékosítani szeretnénk azt a megállapításunkat, hogy egy régió tényleges lehatárolása gyakran különbözik a NUTS2-es területi-statisztikai egységtől. A funkcionális nagyvárosi térség lényegében a nagyváros kapcsolatát jelenti agglomerációs térségével, addig a metropoliszrégió már olyan gazdasági pólusokat és vonzáskörzeteket foglal magában, amely meghaladja a régió természetes kiterjedését.

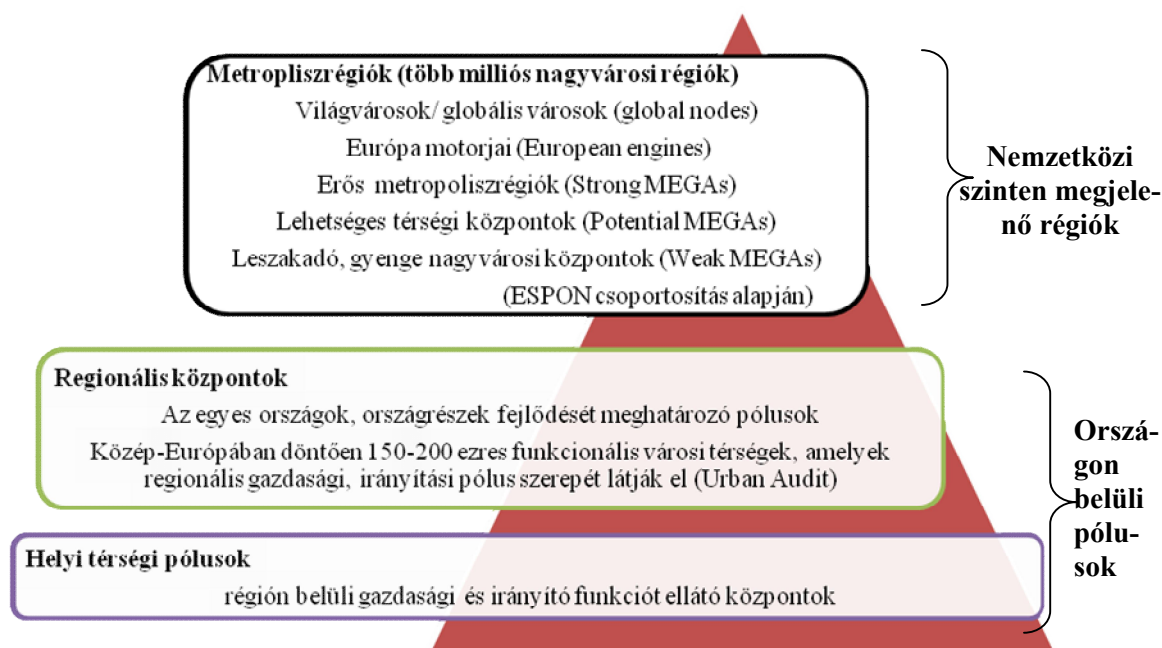
Enyedi György professzor úrral folytatott konzultációnk nyomán a nagyvárosi régiókat lakosságszámuk, funkcióik illetve specialitásuk összetettsége alapján rendszerezük. A fővárosi régiók eltérő kiterjedését vizsgáljuk akkor, amikor funkcionális nagyvárosi térségként a főváros és agglomerációs övezetének együttműködését nézzük, valamint amikor a metropoliszrégió stílusjegyeit hasonlítjuk össze.

Nemzetközi szinten meghatározó szerepet a metropoliszrégiók töltenek be. 1. ábránk szemlélteti, hogy ennek köre milyen változatos. A térstruktúrában a metropoliszrégiókat

⁶ Az Európai Tanács és az Európai Parlament 1059/2003-as rendelete lakossági nagyság alapján alakította ki a térszerveződés struktúráját kötelező jelleggel a NUTS1-3 szinteken. Ágh Attila kiemelte, hogy a Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrájának (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) a területfejlesztési szempontokon túlmutatóan nagy szerepe van a regionális kormányzási struktúra és a helyi demokrácia megerősítésében is (Ágh [2004] és [2007]).

követik azok a regionális központok, amelyek gazdasági és társadalmi térformáló ereje továbbra is meghatározó, de a nemzetközi szerep helyett elsősorban az ország egy-egy területének irányítását végzik. Végezetül a térszerkezet bázisai azok a helyi pólusok, amelyek települési és kistérségi szinten töltenek be irányító és központi funkciókat. Modellünk a gyakorlatban akkor működik hatékonyan, ha az egyes szintek integráltan egymásba épülnek, ily módon az egyes metropoliszrégiókban több meghatározó helyi pólus, esetleg térségi központ is működik.

1. ábra A nagyvárosi térségek rendszerének bemutatása – a térstruktúra hálózati felépülése



Forrás: saját szerkesztés

A metropoliszrégió fogalmának használatát egyben alkalmasnak érezzük arra is, hogy átmenetet képezzen a disszertáció egy további vizsgálati dimenziójára, a transz-regionális együttműködések és térségi fejlődések vizsgálatára.

Dolgozatunkban újszerű megközelítést alkalmazunk azáltal, hogy kiterjesztjük a regionális versenyképesség fogalmát. A versenyképességet nem pusztán régiók közötti (szubnacionális) kérdésként értelmezzük, hanem transz- és interregionális dimenzióként is. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az ilyenfajta regionális együttműködések szerepe és jelentősége az elkövetkezendő időszakban tovább növekszik. Nemzetközi kitekintésünkben ezért vállalkozunk az Európai Unió gazdasági térségeinek bemutatására, és ezzel párhuzamosan Közép-Európa „elhelyezésére” az európai városhálózati struktúrában. A fővárosi régiókra érvényes tulajdonság, hogy nemzetközi szinten is meghatározó

központok, amelyek az elmúlt időszakban megerősödő térbeli koncentrálttságban működnek. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a felértékelődik a régiók hálózati együttműködésének intenzitása a transz- és interregionális feladatokon keresztül. Ily módon a regionális versenyképességet két releváns irányból vizsgáljuk: transznacionális oldalról Rodrigo Tavares és Mario Telo elméleti munkái alapján (Tavares [2004]; Telo [2002] stb.), illetve a „klasszikus” szubnacionális irányból Michael Keating munkája (Keating [1998]) alapján. Ezzel a közép-európai fővárosi régiók versenyét nemzetközi és szupranacionális, nemzeti és regionális keretekben elemezhetjük. Az egyes földrajzi és gazdasági térségek bemutatásával kívánjuk nyilvánvalóvá tenni, hogy a legversenyképesebb régiók egymással szoros együttműködésben vannak, ún. „csomópontokként” működnek. A csomóponti jelleg hálózati együttműködést és nagyfokú specializációt jelent, amely a lehető leghomogénebb, leginkább integrált földrajzi térségekben működik a legeredményesebben. Ilyen térség Nyugat-Európában a Pentagon övezetet, de fokozatos integrációt figyelhetünk meg az északi államok régióinál is. Ennek szemléltetésére fontosnak tartjuk olyan fogalmi párok bevezetését, amelyek megkülönböztetve jellemzik a transznacionális regionalizáció integráltságát. Ennek érzékeltetésére alkalmazzuk az övezet, zóna (area, Zone) és a *térség* (space, Gebiet) fogalmakat⁷. Az övezet fogalommal azt kívánjuk jelezni, hogy intenzív területi együttműködések alakultak ki a régiók között. A transzregionális térség esetében nincsenek ilyen intenzív kapcsolatok. Itt ad hoc funkcionális kapcsolatokat láthatunk, amelyek egy lényegesen lazább regionális specializációt eredményeztek az együttműködésben résztvevők között.

Kicsi és közepes méretű fejlett országokra általánosságban igaz, hogy az ország fejlődését egyetlen pólus, döntően a fővárosi régiók befolyásolják (Szirmai [2004] p. 7). Ez a megállapítás Közép-Európában is helytálló. A fővárosi régiók vonzáskörzete sokszorosan meghaladja közigazgatási lehatárolásukat, lényegesen nagyobb vonzáskörzettel alakítottak ki területi együttműködést, amely a metropoliszrégió ismételt fogalmi használatát támasztja alá.

Elemzésünkben kitérünk a regionális specialistások vizsgálatára, az egyes fővárosi régiók egyedi képességeire, mert úgy gondoljuk, hogy ezen specialitások mentén fogalmazhatóak meg a komparatív előnyök a nemzetközi versenyképességben, és ezáltal tudjuk a fővárosi régiók profilját meghatározni. Az egész közép-európai térségre jellemző hiá-

⁷ Erre a fogalmi körre használja Ágh Attila a makrorégió, illetve a megarégió elnevezéseket.

nyosság, hogy *kevés az átfogó és stratégiai együttműködés*. A térség fővárosi régiói közötti együttműködés alacsony intenzitású, hiányoznak azok a nemzetközi programok, amelyek a kooperációt elősegítenék. Ugyan az uniós területi együttműködést szolgáló projektek segítségével megindultak a határ menti, a transz- és interregionális projektek, a közép-európai fővárosok közötti infrastrukturális hálózatok is nagymértékben fejlődtek az elmúlt időszakban, de – a többi európai térséghez viszonyítva – még mindig kevés (funkcionális) együttműködési program van. Jelentősebb transznacionális együttműködéseknek, amelyek Közép-Európát, mint egy homogénebb gazdasági térség felzárkózását elősegítenék, egyelőre nem lehetünk tanúi.

A regionális versenyképesség interdiszciplináris vizsgálatának része olyan kérdések elemzése is, hogy mitől sikeres, attraktív az adott fővárosi régió. A régiók komoly versenyben vannak azért, hogy megőrizzék, illetve tovább javítsák helyzetüket az állampolgárok, az üzleti szféra, a nemzetközi befektetők vagy a régióba látogató turisták körében. Ezen célokhoz kapcsolódik a régió attraktivitása és vonzereje, a növekedési képességek és a modernizációs törekvések. Ennek érdekében egyszerre kell magas gazdasági növekedést és foglalkoztatottsági szintet biztosítani, miközben élhető környezetet, tartós egyensúlyt és fenntarthatóságot teremteni. A növekedés párosul a fenntarthatósággal, és jelentős gazdasági, társadalmi és intézményi szerkezetváltást igényel. Itt olyan szempontokat emelhetünk ki, mint például a tudás- és az információs társadalom kihívásai, vagy a hálózati együttműködések összetettsége. Napjainkban ehhez párosuló további szempontok a hatékony regionális válságkezelés, a munkahelyek tartós megőrzése. A fent említett példák is szemléltetik a regionális versenyképesség összetettségét, valamint a régiók számára megjelenő átfogó problémákat és kihívásokat.

Kutatásunk eredményeit a Közép-magyarországi régió hosszú távú regionális versenyképességének javítására kívánjuk felhasználni, a meglévő eredmények és lehetőségek vizsgálatával. A KMR komoly nehézségének tartjuk, hogy nem rendelkezik kiforrott jövőképpel és ehhez kapcsolódó stratégiával⁸. Kutatásunk eredményének ezért azt tekintjük, ha a közép-európai fővárosi régiók átfogó elemzését követően olyan ajánlásokat vázolunk fel a Központi régió számára, amely kitörési pontokat és valós fejlődési irá-

⁸ A regionális jövőkép a régió belső működéséből és sajátosságából tudományos szempontok alapján kialakított szempontrendszer. Az itt meghatározott alapelvek mentén szükséges megfogalmazni a régió stratégiáját és az ehhez kapcsolódó gazdasági sajátosságokat. (van Berg [2006]; Illigmann - Simon [2000]; Thierstein [2006]; Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács [2006] stb.). Több német régióban folytatott empirikus kutatásunk is azt igazolta, hogy az adott régió gazdasági, társadalmi sajátosságain alapuló, és tudományos szempontok alapján kidolgozott jövőkép a fenntartható regionális együttműködés elengedhetetlen feltétele, amely a regionális szereplők szinergiáján alapul.

nyokat tartalmaz. Ez egyben azt is jelenti, hogy választ kívánunk adni olyan mindmáig megoldatlan kérdésekre is, hogy milyen együttes feltételek mentén és mely területeken lehet a KMR sikeres nemzetközi regionális központja Közép-Európának.

Már jóval a globális gazdasági világválság megjelenése előtt több hazai kutató felhívta figyelmünket, hogy a KMR felzárkózása az európai és a nemzetközi „élen állókhoz” megtorpant, nem tud Közép-Európa meghatározó szereplőjévé válni (Ágh [2005]; Barta [2005] és Forman [2005] stb.). A régió komoly fejlődési lehetőségek kapujában áll, de lehetőségeivel egyelőre nem tud élni. Az elmúlt évtizedek reménykeltő tervei és elképzelései – a régió profilját és specializációját illetően – sorra elhalványultak, illetve megmaradtak a tervek és a koncepciók szintjén. Így például a KMR-nek nem sikerült regionális szintű pénzügyi központtá válnia – ahogy a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács 1999-es fejlesztési anyaga tartalmazta –, a közép-európai kulturális vezető szerep is illúzió maradt (Barta [2005] és Forman [2005]). Napjaink meghatározó kérdése, hogy milyen mértékben képes a KMR nemzetközi logisztikai centrummá válni, Kelet-Európa és a balkáni térség „kapu-régiójaként”, illetve meghatározó kutatás-fejlesztési és innovációs központként működni.⁹ Ez utóbbi vonatkozásban némi optimizmusra adhat okot, hogy a dolgozat írásával párhuzamosan tanúi lehettünk annak a nemzetközi versenynek, amelyben hazánk kiváló előkészítést követően sikeresen pályázott az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EITI) székhelyi pozíciójára (Világ-gazdaság [2008]). 2008. június 18-án az EU tagországok gazdasági minisztereinek brüsszeli találkozásán megszületett Magyarország számára a kedvező eredmény, amely komoly fejlődési – specializációs – lehetőség a főváros, a Központi régió és egész Magyarország számára. Nemzetközileg elismert és hazai közgazdászok, szakpolitikusok is a kutatás-fejlesztést, új innovációk alkalmazását tekintik a globális válságkezelés egyik kitörési irányának, a munkahelymegtartás egyik alapjának. Itt utalni szeretnénk például Paul Krugmanra, Michael Porterre vagy Lengyel Imrére, Molnár Károly volt innovációért felelős tárca nélküli miniszterre.

E dolgozat keretei között nem vállalkozunk a globális gazdasági válság hatásainak elemzésére. A közép-európai térségben a gazdasági válság hatásai azonban komolyan érezhetők. A gazdasági növekedés erősen visszaesett, és a munkanélküliség számottevően emelkedett. A legsúlyosabb gondot véleményünk szerint a gazdasági szereplők

⁹ Magyarország Közép-Európában az első helyen áll logisztikai kapacitását tekintve, Belgium és Hollandia mögött pedig harmadik Európában a Cushman & Wakefield által rendszeresen végzett felmérésben. A hazai logisztikai raktárterület háromnegyede, mintegy másfél millió négyzetméter, összpontosul a Közép-magyarországi régióban (NFGM [2008]).

közötti bizalom megingása jelentette, ami az egész gazdasági és társadalmi rendszerünkben kiszámíthatatlanságot eredményezett. Ennek ellensúlyozására hathatós intézkedések kellenek. A kormányok válságmenedzselő programjai mellett területi szinten is átfogó változtatások szükségesek. Nagy kérdés, hogy ebbe a régiók milyen módon vesznek részt, a nemzeti kormányok és az Európai Unió mekkora mozgásteret biztosít számukra.¹⁰ Uniós szinten a Lisszaboni Stratégia átalakítása, a területi kohézió új kereteinek megteremtése lehetnek a megfelelő válaszok. Ebben a régiók érdemi feladatot láthatnak el a területi szereplők közötti együttműködés és kapcsolatfelvétel koordinálásával. A válságból való sikeres kilábalás útja lehet a felülről vezérelt fejlesztési célok meghatározása és a civil szféra szervezettsége és együttműködési képessége. Ezzel azt mondjuk, hogy aktív fejlesztéspolitika mellett a társadalmi kapacitások hatékony kiaknázása szükséges. Mindezekben a metropoliszrégiók szerepe kulcskérdéssé válik.

Kutatásunk időszerűségének további megalapozottságát támasztja alá a közigazgatás átfogó reformjának szüksége Magyarországon. Amolyan második reformhullámként, a rendszerváltozás lezárásaként és hazánk uniós tagságával járó európaizáció¹¹ fontos feladataként jellemezhetjük az előttünk álló időszakot. Úgy gondoljuk, hogy Magyarország hosszú távú versenyképességének megteremtése érdekében átfogó és mélyreható változtatások szükségesek, amelyeknek megkerülhetetlen pontja a területi közigazgatás reformja. A területi decentralizáció fokozatos növelésével fontos kérdéssé válik a területi-statisztikai, vagy fejlesztési régiók, valamint a többcélú kistérségi társulások kompetenciájának további növelése, a regionális és kistérségi kormányzási szint továbbfejlesztése. Mindezt integrált módon szükséges kialakítani, biztosítva az egyes szintek egymásba kapcsolódhatóságát. Ezért abból a felfogásból indulunk ki, hogy lényeges az önkormányzati választott regionalizmus kialakítása, továbbá szerves kapcsolat szükséges a régiók és a kistérségek között.

¹⁰ A régiók erőteljesebb szerepvállalására tett elvi lépéseket szorgalmazta a Prágai csúcson, Luc Van den Brande, a Régiók Bizottságának elnöke. Kezdeményezésre nagyszabású konzultációs sorozat indult el a régiók erőteljesebb bevonására. A térségi válságmenedzselés érvényesítését követi több fejlett nyugati metropoliszrégió is, ahol regionális szinten is megpróbálják a globális válság hatásait csökkenteni.

¹¹ A fogalom egy olyan folyamatot jelöl, amely keretében tagállamok gazdasági, jogi, közigazgatási és közjogi rendszere közeledik egymáshoz az uniós szabályozások, irányelvek és javaslatok hatására (Pálné Kovács [2008a]).

A disszertációban következetesen azt a szemléletet érvényesítjük, hogy területi szintnek a NUTS1-2-3-as kategóriákat tekintjük. Ezekben a csoportokban vizsgáljuk a területi államigazgatás rendszerének – a kormányzat vertikális struktúrájának (government) – a meglétét, és kapcsolódását a horizontális struktúrákhoz. Ez utóbbi folyamatot tekintjük kormányzásnak (governance). Fontos annak kiemelése, hogy a kormányzati működésbe bevont bármilyen partnerségi struktúra már kormányzási szerkezetet alakít ki. Területi szinten erőteljes kormányzás elsősorban az önkormányzati igazgatás létrehozásával hozható létre, amelyet megyei (NUTS3) és régió (NUTS2) szinteken vizsgálunk. Szintén ehhez a kategóriához tartoznak az agglomerációs térségekben – nagyvárosi funkcionális térben – kialakuló együttműködések is, amelyekkel elméleti és empirikus vizsgálatunkban is foglalkozunk. Ugyanakkor a települési önkormányzatokat, a kistérségeket vagy járásokat helyi szintnek nevezzük, amely kérdéskörével terjedelmi okokból adódóan nem foglalkozunk, egyedül a fővárosok kiemelt gazdasági, politikai, irányítási és kulturális szerepére utalunk.

1.2 A disszertáció felépítése

Az *első fejezetben* meghatározzuk a dolgozat keretfeltételét, lefektetjük azokat az alapelveket, amelyek mentén a regionális versenyképességet az öt fővárosi régió összehasonlításakor vizsgálni szeretnénk. Ennek érdekében kidolgozunk egy elméleti (konceptuális) mátrixot, amely a kutatás logikai felépítését, és az ehhez kapcsolódó hipotéziseinket tartalmazza. A disszertáció szerkezetét a 2. ábra mutatja be.

A módszertani részt követően a *második fejezetben* definiáljuk a régió fogalmát, amelyből kiindulva a regionális versenyképességet interdiszciplináris jellegében – a gazdasági szempontokból kiindulva a regionális kormányzásig mutatjuk be. A fővárosi régiók speciális sajátosságainak elméleti vizsgálatát a nagyvárosi régiók irányából közelítetjük meg. Olyan releváns fogalmakra bontjuk tovább vizsgálatunkat, mint a funkcionális városi térségek és a metropoliszrégiók kérdésköre. Ezzel egy fejlődési folyamatot, irányt kívánunk bemutatni, amely Európa legfejlettebb részein az elmúlt években indult meg, és megítélésünk szerint hosszabb távon Közép-Európa fővárosi régióinak fejlődési alakulását is nagymértékben meghatározza.

Kategorizáljuk az európai nagyvárosi régiókat, ily módon a régiók hálózati rendszerét modellezzük, és az uniós terminológia alapján csoportosítjuk a közép-európai fővárosi

régiókat is. Bemutatjuk a fővárosi régióknak az európai regionális térstruktúrában betöltött domináns szerepét.

Az Európai Unióban megmutatkozó területi folyamatok felvázolásával a *harmadik fejezetben* foglalkozunk. Ennek áttekintésével kívánjuk teljessé tenni a regionális versenyképesség elméleti megalapozását. Egyfelől igazolni kívánjuk, hogy a regionális versenyképesség a gazdasági, kormányzási, intézményi kereteken túlmenően nemzetközi (társégi) szinten is megmutatkozik, jelentősége egyre jobban növekszik. Ez azt is jelenti, hogy a közép-európai fővárosi régiók versenyképességének vizsgálatakor nem csak egymással szemben szükséges a régiókat értékelni, hanem azt is vizsgálnunk kell, hogy Közép-Európában milyen szintű együttműködések alakultak ki, a térség milyen mértékben homogén¹². Másrészt a Lisszaboni Stratégia megalapozásában értékeljük a területi folyamatokat. Kitérünk arra, hogy megítélésünk szerint az uniós kohéziós és regionális politikában paradigmaváltás várható, továbbá igazoljuk, hogy az Európai Unió versenypolitikája a legfejlettebb régiók számára jelent igazi fejlődési lehetőségeket.

A közép-európai térség sajátosságait a *negyedik fejezetben* mutatjuk be, egyfajta tükröként az EU15-ök fejlődési tendenciájára. Így a többi között megvizsgáljuk a közép-európai koncentráció sajátosságait, a fővárosi régiókban kialakuló „speciális motorfunkció” és „fordítókörong szerep” tulajdonságait. Kitérünk a térség problematikáira is, mint például a fragmentált térszerkezetre, a területi közigazgatás kihívásaira, és az ezzel járó modernizációs késztetések eredményeire. Mind az öt fővárosi régióban szerteágazó empirikus vizsgálatot folytatunk a disszertáció elején megfogalmazott kérdésekre alapozva. Elemzésünkhöz kiterjedt kapcsolatfelvételt folytattunk az egyes fővárosi régiókban. Ennek keretében a fejlesztéspolitikát irányító minisztérium képviselőjével, a fővárosi régióban dolgozó munkatárssal, a főváros körüli agglomerációs intézmény képviselőjével, valamint nemzetközileg elismert kutatóval vettük fel a kapcsolatot.

Elengedhetetlen szempontnak tartjuk, hogy az egyes közép-európai fővárosi régiók esetében kitérjünk az adott ország közigazgatási, fejlesztéspolitikai és feladatellátási kérdéseinek vizsgálatára. Ezt követően a fővárosi régiók elemzését a területi sajátosságok, összefoglalóan a területi tőke szempontjai alapján folytatjuk. Fontosnak annak alátámasztása, hogy a közép-európai fővárosi régiók valóban országuk kiemelt, gazdasági,

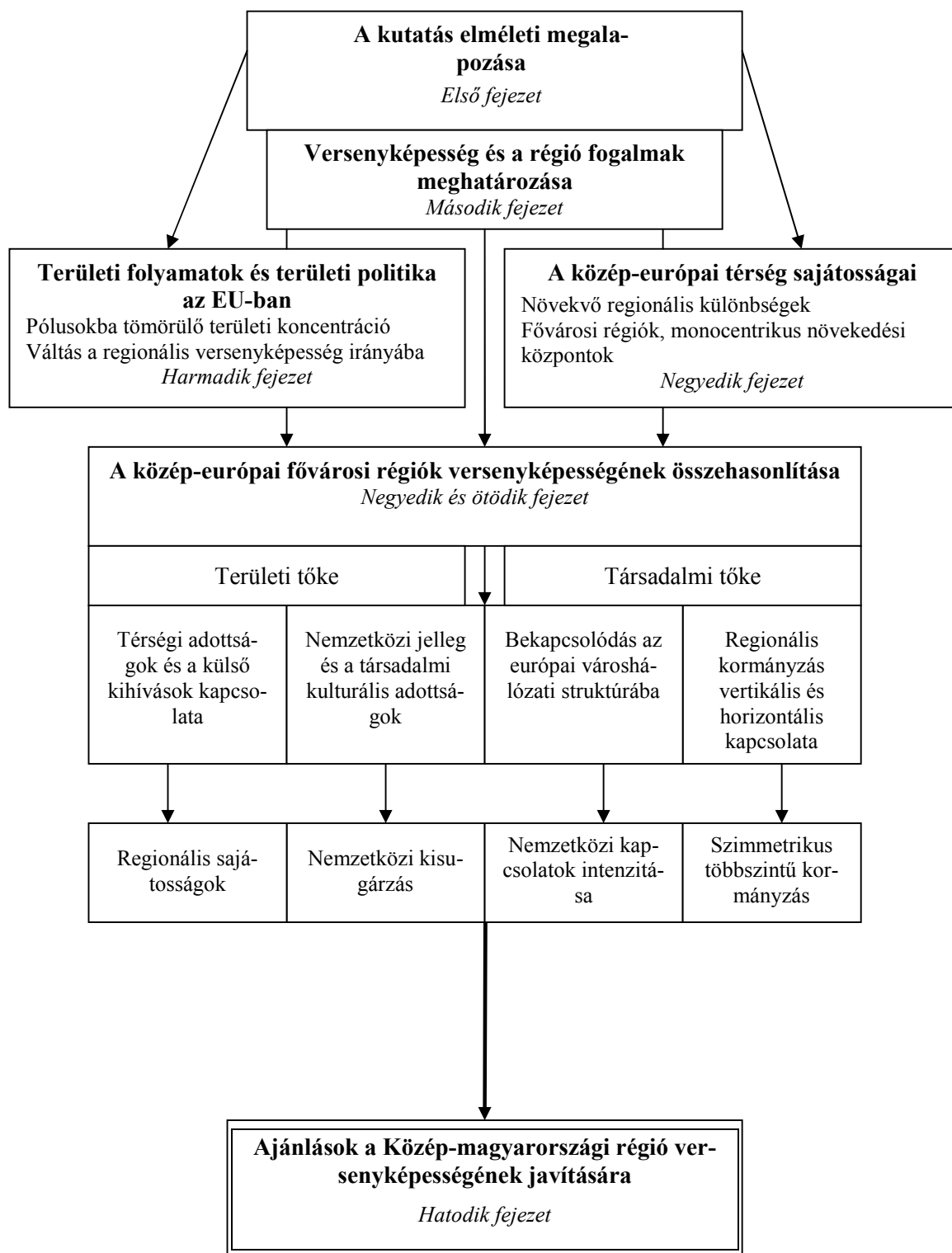
¹² Az EU15-ben végbemenő területfejlesztési tendenciák ugyanis azt igazolják, hogy a növekedési központok (growth pole) hálózati együttműködésben vannak egymással, amelyeket térségi specializáció és koncentráció jellemez.

politikai és kulturális irányító központjai. Vizsgálatunkhoz kiterjedt statisztikai adatso-
rokat használunk, amelyek a régiók területét, népességét, gazdasági fejlettségét és fog-
lalkoztatottságát ábrázolják idősorosan, lehetővé téve azok összehasonlíthatóságát, akár
dinamikus szemléletben is. A társadalmi tőke vizsgálatakor elsősorban a regionális
kormányzás jellegére fókuszálunk, fontos szerepet szánva a fővárosi régiókban a hori-
zontális kapcsolatok alakulásának elemzésére. A nemzetközi együttműködések összeha-
sonlításához a fővárosi régiók transzregionális együttműködéseit, partnerségi megállá-
podásait és egyéb nemzetközi hálózati kapcsolatait vizsgáljuk.

Az ötödik fejezet a dolgozat elején megfogalmazott hipotézisek megválaszolása az előző
fejezetek összegzése alapján. Az elméleti alapokból kiindulva bemutatjuk, hogy az
egyres közép-európai fővárosi régiókban mi valósult meg, és összehasonlítjuk a régiókat
egymással. Itt fejtjük ki részletesebben az egyes fővárosi régiók multikulturalitását, il-
letve áttekintést adunk a transzregionális együttműködésekről.

Az így kapott eredmények alapján a *hatodik fejezetben* foglaljuk össze következtetése-
inket és ajánlásainkat a Közép-magyarországi régió versenyképességének javítására, a
kitörési pontok megfogalmazásával. Választ kapunk arra is, hogy a jelenleg működő
közigazgatási és fejlesztéspolitikai rendszerek mennyiben alkalmasak arra, hogy a regi-
onális versenyképesség szempontjainak megfeleljenek.

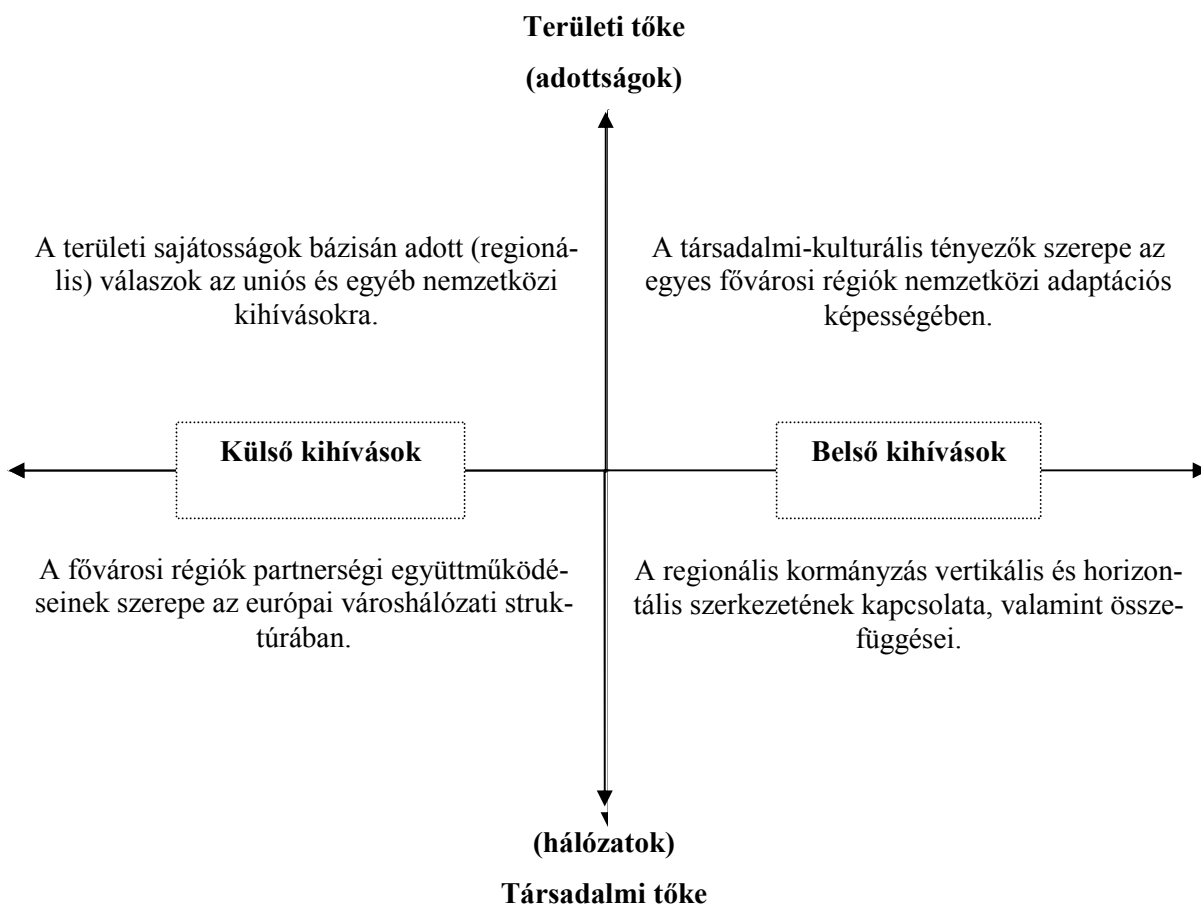
2. ábra A disszertáció szerkezete folyamatábrában



1.3 A regionális versenyképesség elméleti modellje

A közép-európai fővárosi régiók versenyképességének jellemzésére olyan elméleti modellt alakítottunk ki, amely a nemzetközi jelleg és a regionális sajátosságok kapcsolatát, a regionális intézményrendszert, a kormányozhatóság és a partnerség viszonyát, valamint az európai városhálózati struktúrákban való részvételt vizsgálja. Modellünk egyedisége, hogy a regionális versenyképességet meghatározó legfontosabb dimenziókat – a gazdasági, a politikai-intézményi és a kulturális-társadalmi aspektust – a területi tőke és a társadalmi tőke, valamint a külső és belső tényezők oldaláról közelíti meg, ezáltal egységes fogalmi keretbe helyezzük vizsgálatunkat.

3. ábra A disszertáció konceptuális mátrixa



A regionális versenyképesség vizsgálatára a 3. sz. ábra alapján kidolgozott mátrixot használjuk. Modellünk olyan fogalmi párokból áll, amelyek ellentétes jelentésűek, azonban egymás működését kölcsönösen befolyásolják. Hiszen a területi adottságok és a hálózati együttműködések a térbeliség eltérő aspektusát adják. A területi sajátosságok

vagy összefoglaló megnevezéssel a területi tőke (territorial capital) elsősorban a földrajzi elhelyezkedést, az infrastrukturális adottságokat, a régióban meglévő üzleti környezetet, a kutatás-fejlesztési potenciált vagy képességet és a különböző regionális feladatellátási szempontok hatékonyságát foglalja magában. Ezzel szemben a társadalmi tőke (social capital) elsősorban a hálózati struktúrák közötti együttműködés jellegét, az újfajta regionális kormányzási struktúrákat szimbolizálja. Ebben a megközelítésben a földrajzi távolságok „áthidalhatók”. Hasonlóan ellentétes fogalmi pár a regionális működést befolyásoló endogén és exogén folyamatok, amelyeket „külső” és „belső” kihívásokként aposztrofáltunk.

A területi sajátosságok, a területi tőke az egyes régiókat meghatározó tulajdonságokat foglalja össze. Ilyen jellemzők a geográfiai elhelyezkedés, a térszerkezet, az infrastrukturális fejlettség vagy a humánerőforrás jellege és a társadalom szerkezete.¹³ A területi tőke további fontos tulajdonsága, hogy megmutatja az egyes régiók innovációs és kutatás-fejlesztési adottságait (Baldersheim – Swianiewicz [2003]), ezáltal átfogó módon meghatározza a régiók fejlesztési képességeit. Empirikus kutatások, mint például az ESPON vizsgálatok vagy Roberto Camagni anyagai alátámasztották, hogy a régiók sajátos karaktere jelentősen meghatározta a regionális fejlődést és a fejlesztési lehetőségeket, befolyásolva ezzel a régió versenyképességét (Begg [1999]; ESPON 2013-as program [2007] és Camagni [2009] stb.). Igazolható továbbá, hogy a területi adottságokon alapul a regionális specializáció is. Michael Krätke, John Friedmann elemzik részletesen azt a folyamatot, amelynek folytán a különböző helyi adottságoknak megfelelően specializálódnak a régiók, és formálódnak a hálózati kapcsolatok. A speciális funkciók megjelenése egyre fontosabb szemponttá vált, ami a metropoliszrégiókat jellemzi.

A földrajzi koncentráció is további sajátos jellemzője az ilyen régióknak, amely erőteljes klaszterek kialakulását eredményezi. A területi adottságok tehát alapfeltételek, amelyekhez mérten szükséges az egyes versenyképességi tényezőket és eszközöket hozzárendelni. Lengyel Imre által felállított tipológiát felhasználva esetünkben is megjelenik, hogy a legfejlettebb gazdasági és társadalmi tulajdonságokkal rendelkező fővárosi régi-

¹³ Gyakran azonosítják a területi tőke fogalmával a területi kohézió fogalmát, valamint az ott élő lakosság tudásállományát. Ez az értelmezés elsősorban a területfejlesztési szempontokból indul ki. Ilyen meghatározást olvashatunk a magyar fejlesztési dokumentumokban (Magyarország Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete [2006]). A fogalom uniós használata további szimbolikus jelentéssel egészült ki: a területi és a kulturális sokszínűséggel, a fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődéssel (Területfejlesztési miniszterek informális miniszteri találkozója [2007]; ESPON 2013 Program [2007] stb.).

ókban mutatható ki az ún. tudásteremtő, innováció-vezérelt regionális struktúra (Lengyel [2003]). A területi tőke mélyreható vizsgálata előzetes tájékoztatást nyújt a regionális versenyképesség alakulásáról. Az igazán versenyképes régiókat a területi tőkéhez illeszkedő, pontosabban azzal harmonizáló társadalmi tőke együttes megléte jellemzi. Azt az álláspontot képviseljük, hogy a területi tőke fogalmi párjaként használt társadalmi tőke egymást meghatározó feltételek, amelyek együttesen alakítják a regionális versenyképességet.

A társadalmi tőke aspektusából a kapcsolati hálók és együttműködések, valamint a regionális kormányzási struktúrák hatékonyságát és intenzitását elemezzük az egyes fővárosi régiók tekintetében, amellyel a multifunkcionális régiók nemzetközi, országos és térségi funkcióit, valamint feladatait is összehasonlíthatjuk.

Modellünkben támaszkodunk az ún. közösségfejlesztési elméletekre¹⁴, amelyek jellemzik az egyes fővárosi régiók társadalmi berendezkedését, a civil kapcsolatok intenzitását és kiterjedtségét. Olyan empirikus kutatásokra alapozunk, mint a társadalmi tőke fogalmát megalapozó Robert Putnam és Robert Inglehart munkái, amelyek a regionális fejlődés és a civil szféra integráltsága közötti összefüggéseket mutatták be (Putnam [1993]; Inglehart [1997]). Robert Putnam szerint a társadalmi szereplők közötti kölcsönös bizalom és a politikai intézményrendszerekbe vetett hit elengedhetetlen feltételek, amelyek a hálózati együttműködések alapjai (Putnam [1993] p. 167). Putnam modelljében a civil társadalom minél integráltabb rendszert képez, annál átfogóbb együttműködés alakul ki. A társadalmi tőke modellje a társadalmi normák meglétére, a fejlett civil társadalmiságra (civicness) és a helyi ügyekben való aktív részvétel jelentőségére hívja fel a figyelmet.¹⁵ Esetünkben a gazdasági együttműködés intenzitása különösen fontos kérdés, amely azt mutatja, hogy az egyes fővárosi régiókban a gazdasági és társadalmi szereplők milyen módon és mekkora hatékonysággal dolgoznak együtt a régió fejlődését meghatározó feladatokban, amelyhez elméleti háttérként Leo van Berg ún. hármas spirál modelljét tekintjük (van Berg [2006]).

¹⁴ A közösségfejlesztési elméletek az intenzív gazdaságpolitika másik oldalát jelentik, amelyek a civil szféra, a helyi és a területi szint megerősítésére törekuszenek, amolyan bázis jelleget adva a fejlesztéseknek. A társadalmi tőke, a multikulturalitás, a kreatív társadalom és további fogalmakat értünk az elnevezés alatt.

¹⁵ A társadalmi bizalom, a közösség fejlettsége és a hálózatiság olyan komplex mutatók, melyek mérése csak összetett indikátorok segítségével lehetséges. Putnam kutatásában elsősorban a társadalmi részvétel mértékét vizsgálta a különböző helyi és országos választások alkalmával. Ilyen indikátorok: a helyi lapok száma és olvasottsága, a közigazgatási bizalmi indexe; a társadalmi szerveződésekben való részvétel. Inglehart a társadalmi bizalmat érintő kérdések alapján általános modernizációs és fejlődési tendenciákat fogalmazott meg.

Társadalmi tőke elemzésünk homlokterébe a regionális intézményrendszer többszintűsége, a regionális kormányzási struktúrák kérdése, valamint az ehhez kapcsolódó horizontális partnerség elvének vizsgálata kerül. Egyetértünk Stanley Wasserman és Joseph Galaskiewicz megállapításával, hogy a társadalmi tőke vizsgálatára egyre komolyabb elméleti háttér áll rendelkezésre (Wasserman – Galaskiewicz [1994])¹⁶. Ezért modelünkben a klasszikus társadalmi tőke fogalmát két további aspektussal is kibővítettük: a hálózati együttműködéssel és a nemzetközi dimenzióval. A klasszikus közigazgatási vertikális tagozódás mellett ugyanis felértékelődtek a horizontális partnerségi struktúrák. Rod Rhodes a különböző kormányzási rendszerek elemzésekor rámutatott, hogy a vertikális kormányzati struktúrák (government) túlságosan bonyolulttá és nehézkessé váltak, erőteljes információs aszimmetriát okoztak (Rhodes [1997]). Ezzel szemben a többszintű kormányzási struktúrák (multi-level governance) nagyobb érdekérvényesítő képességet, a partnerség növelését tették lehetővé (Scharpf [2000]). Ezek konzultatív vagy tanácsadói, illetve a regionális döntéshozatalban résztvevőként megjelenő új intézményi struktúrák kialakulását eredményezték. Jenifer Frances – Grahame Thomson – Rosalind Lavacic és Jeremy Mitchell munkájukban felhívták a figyelmet a regionális kormányzási formák összetettségére, amely a partnerségi együttműködés jegyében már egy speciális döntéshozatali folyamatot eredményez, amelyben a piac, a vertikális kormányzati struktúrák és a horizontális szereplők egyszerre vesznek részt (Thompson et al [1991]). Liesbet Hooghe és Gary Marks elemzési szempontjait átvéve olyan kormányzási modellek kialakulását láthatjuk, amelyek a többirányú, kölcsönös folyamatok meglétét mutatják be a fővárosok és övezetük működésében (Hooghe – Marks [2002]).

Vizsgálatunk fókusza olyan nagyvárosi – fővárosi régiókra – terjed ki, amelyek közép-európai viszonylatban erős nemzetközi jelleggel bírnak. Ehhez kapcsoljuk Richard Florida kutatásait (Florida [2002] és [2005]), amelyekben a kreatív régió és a megváltozott társadalmi - kulturális adaptációs képességet emeli ki, valamint Manuel Castells a nemzetközi hálózati áramlások jellegét bemutató koncepcióját (Castells [1996]). A fővárosi régiók meghatározó csomóponti jellegét, specializált termelési szerkezetét, valamint nemzetközi együttműködéseit egészítettük ki az ún. „világváros” vagy „globális város” koncepciójával és sajátosságaival Peter Hall, John Friedmann, Paul Taylor, Saskia Sassen és Doreen Massey munkái alapján (Hall [1966]; Friedmann [1986]; Sassen

¹⁶ A többi között kiemelnénk Csizmadia Zoltán és Grosz András kutatását, amelyben a társadalmi tőke vizsgálata a hálózatelemzés helyi és regionális szintű elemzésére irányul (Csizmadia – Grosz [2002]).

[1991]; Taylor [1995] és Massey [2005]). Ezen felül az európai metropoliszrégiókat bemutató kutatásokkal foglaltuk rendszerbe a nagyvárosi régiókat (ESPON Atlas [2006]; ESPON 1.1.1 [2004]; METREX [2005]; Rechnitzer [2007]; Schneider [2007] stb.).

Elméleti mátrixunk függőleges tengelyén a régiók működését érintő hatásokat vizsgáljuk, megkülönböztetve a *külső* és a *belső* kihívásokat. A *külső kihívásokat* a nemzetközi és országos szintű gazdasági folyamatok, illetve a nemzetközi szervezetek által támasztott igények jelentik. Ez az európaizációs és a globalizációs folyamatokat foglalja magában. E két átfogó elem tartalmazza az olyan meghatározó külső kihívásokat, mint a nemzeti- és a regionális versenyképesség, valamint a fenntartható fejlődés folyamatos javítására kidolgozott uniós stratégiák – az Európai Unió Lisszaboni és Göteborgi stratégiája – vagy olyan társadalmi folyamatokat, mint például a nemzetközi migráció,¹⁷ amelyek a globalizáció és a demográfiai változások eredményei. Dolgozatunkban az európaizáció hatásaira térünk ki a Lisszaboni Stratégia és a területi kohézió kapcsán, amelyet a regionális politika és a többszintű kormányzási struktúrák formálódásával mutatunk be. Szintén külső kihívásnak tekinthetjük az ún. „jó kormányzás” és „new public management” keretében megindult közigazgatási modernizációt, amely a területi igazgatási szint megerősödését eredményezte.

A *belső kihívások alatt pedig* a fővárosi régiók sajátos társadalmi, gazdasági és politikai szerkezetéből adódó impulzusokat és változásokat értjük. Vizsgálatunk homlokterében a régiók intézményrendszerének működése, valamint regionális és nemzetközi adaptációs képességük állnak. Ebben a régióban megjelenő vertikális és horizontális struktúráknak, a kormányzási rendszerek hatékonyságának és a társadalomban bekövetkezett változásoknak van meghatározó szerepük. De nem hagyhatjuk figyelmen kívül a technikai és technológiai fejlődési folyamatokat sem, amelyek a belső gazdasági és társadalmi fejlődésre szintén hatással vannak.

Modellünk tehát ellentétes tartalmú fogalmi párok mentén elemzi a regionális versenyképességet, minél átfogóbb megközelítési módra törekedve. A koordináta tengely kialakításával négy olyan dimenziót alakítottunk ki, amelyek mindegyikére egy-egy hipotézist fogalmaztunk meg. A disszertáció hipotézisei így a területi sajátosságok, a társa-

¹⁷ A négy szabadságelvől kiindulva az Unión belüli lakosság mozgásokat a mobilitás részeként kezeljük, és nem tekintjük tényleges migrációnak.

dalmi tőke és a külső, valamint a belső kihívások szempontjai alapján vizsgálják a regionális versenyképességet az öt közép-európai fővárosi régió tekintetében.

(I.) Területi adottságok és a régió működésének kapcsolata

1. hipotézis:

A globalizációs- és az Európai Unió felől érkező európaizációs kihívások fokozzák a regionális specializációt a közép-európai fővárosi régiókban.

A dolgozat nemzetközi kitekintésében bemutatjuk, hogy a külső kihívásokra adott eredményes regionális válaszok a „legsikeresebb” európai nagyvárosi régiókban a területi, regionális sajátosságok figyelembevételével történnek. A területi adottságok és a gazdasági fejlettség között ok-okozati összefüggés van. Elemzésünkben az elérhetőség, a technológiai szerkezetváltás és a legfejlettebb régiók sajátos térségi adottságait emeljük ki, amelyek meghatározzák a regionális versenyképesség alakulását. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy nagymértékben a külső folyamatokkal – európaizáció és globalizáció – magyarázható, hogy a legfejlettebb régiók termelési szerkezetüket átalakították. A közép-európai fővárosi régiókban is megfigyelhető, – Lengyel Imre fogalmi kategóriáját alkalmazva a tudásintenzív, innováció-vezérelt régiókra jellemző tulajdonság - hogy a szolgáltatás- és tudás intenzív iparágak szerepe növekedett, arányuk a régió termelési struktúrájában a legmagasabb. Ezzel párhuzamosan általánossá vált a különleges, ún. innovatív klaszterek elterjedése, valamint a regionális specializáció megjelenése.

2. hipotézis:

A magasabb multikulturalitású közép-európai fővárosi régióknak, amelyet nyitottabb társadalmi tradíciók, nyelvi és kulturális sokszínűség, a külföldi munkavállalók növekvő aránya jellemez, magasabb regionális vonzereje és nagyobb nemzetközi attraktivitása van, továbbá meghatározó a nemzetközi szervezetek és intézmények súlya.

Vizsgálatunk a *belső működés* oldaláról a területi sajátosságok *társadalmi-kulturális tényezőit* domborítja ki. Az adott fővárosi régió nemzetközi jellege – annak mértéke – pozitívan befolyásolhatja a regionális versenyképesség alakulását. Az egyes fővárosi régiók nemzetközi kisugárzását a társadalmi és kulturális adottságok alakulása, a régió multikulturalitása szabja meg. Elemzésünkkel kívánunk rámutatni, hogy a nemzetközi jelleg mértéke és a régió multikulturalitása között pozitív irányú kapcsolat van. Ez kedvezően befolyásolja a Közép-magyarországi régiók versenyképességét a regionális

vonzerő és a nemzetközi attraktivitás tükrében. Vizsgálatunkkal várhatóan arra is fény derül, hogy e téren a közép-európai fővárosi régiók kiaknázatlan lehetőségekkel rendelkeznek.

(II.) A társadalmi tőke és a hálózati struktúrák hatása a regionális versenyképességre

3. hipotézis:

Az a közép-európai fővárosi régió, amely intenzívebb inter- és transzregionális hálózati struktúrával rendelkezik, eredményesebben tud bekapcsolódni az európai metropolisztérségek rendszerébe.

A külső kihívások oldaláról az európai városhálózatba történő bekapcsolódás és a hálózati együttműködések közötti kapcsolatot vizsgáljuk. A nemzetközi kitekintésben bemutatjuk azt az együttműködési folyamatot, amelyben az egyes földrajzi térségek és nagyvárosi régiók jól modellezhető módon részesei az európai városhálózati struktúrának. Bizonyítani szeretnénk, hogy a közép-európai fővárosi régiók nemzetközi helyzetét jelentősen befolyásolja, hogy mely régiókkal milyen jellegű partneri szerződéseket kötnek. Ezen felül szintén lényeges szempontnak tartjuk, hogy az egyes fővárosi régiók miként „pozicionálják magukat” az európai regionális hálózati struktúrában. Elemzésünk ezért a metropoliszrégiók együttműködésének modellezésére is irányul.

4. hipotézis:

Intenzívebb hálózati együttműködésekkel és partnerségi kapcsolatokkal elősegíthető a regionális kormányzási struktúra fejlesztése és egységesebb regionális érdek megformálása.

Negyedik hipotézisünk az intézményi hatékonyság és a partnerségi kapcsolatokat vizsgálja a belső kihívások szempontjából. Azt kívánjuk megvizsgálni, hogy a regionális szinten kialakított kormányzási struktúra valóban a versenyképességet fokozó tényező-e, valamint, hogy az ehhez kapcsolódó többszintű kormányzás egységesebb térségi érdek megformálását teszi-e lehetővé.

Vizsgálatunk alkalmával egyben arra is választ keresünk, hogy a közép-európai fővárosi régiók esetében kibontakozó térségi pólusok hathatósabb regionális *hálózati együttműködést és partnerségi kapcsolatot jelentenek-e.*

1.4 Alkalmazott módszerek

Kutatásunkban a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a közép-európai fővárosi régiók eltérő területi lehatárolásúak. Területi – statisztikai értelemben NUTS2-es régiókat hasonlítunk egymással össze, a valóságban a Bécsi régió és a Prágai régió csak magát a fővárost tartalmazza. Ebből következik, hogy a cseh és az osztrák fővárosi régió természetes vonzáskörzete meghaladja a NUTS2-es lehatárolásukat, esetükben városrégiókról és agglomerációjuktól leválasztott nagyvárosokról beszélhetünk. A KMR lehatárolását sem tekinthetjük optimálisnak, mert nem veszi figyelembe Budapest természetes vonzáskörzetét. A Mazóviai vajdaság pedig kiterjedtsége és lakossági számát tekintve már nem tekinthető NUTS2-es szintűnek, sokkal inkább NUTS1-es struktúra¹⁸. A Pozsonyi régió pedig elsősorban „alacsony” lakosságszámával különbözik a másik négy közép-európai fővárosi régiótól. Lakosságszám alapján NUTS3-as besorolásba tartozik, amire elemzésünkör mindenképpen tekintettel kell lennünk. Utalnánk továbbá Szenté Zoltán kutatására, amelyben az európai fővárosok elemzésekor Pozsony kapcsán Szenté megjegyzi, hogy a szlovák főváros ugyan gazdag történelmi tradíciókkal rendelkezik, mégis az 1991-ig terjedő időszakban térségi pólusként működött csupán. A szlovák államiség megteremtésével jelentek meg a tényleges irányítási funkciók (Szenté [2007]). Ez természetesen csak egy közvetett magyarázat, de jól érzékelteti, hogy a szlovák fővárosi régió miért különbözik a többi közép-európai fővárosi régiótól.

A lehatárolás és vonzáskörzet fogalmát a fővárosok ún. hatásterületeként (sphere of influence) (METREX [2007]) tudjuk a legtalálébban összefoglalni, amelynek pontos meghatározása már korántsem oly könnyű feladat.

A három leggyakrabban használt lehatárolás:

- A közigazgatási lehatárolás a leggyakoribb, de nem veszi figyelembe a régió tényleges kiterjedtségét. Az igazgatási határok rendszerint merevek. Előnye, hogy nemzetközi szinten is összehasonlítható – a NUTS2-es és/vagy a NUTS3-as szintként jelennek meg, - az EUROSTAT adatai is erre a szintre készülnek.

¹⁸ Föderális államok, illetve a regionális decentralizációval (választott önkormányzati régiókkal) rendelkező országok esetében általános gyakorlat, hogy egy-egy tartományt vagy régiót jelölnek NUTS2-es szintűnek, jól lehet, hogy mind lakosságszámban, mind kiterjedtségben már meghaladja a NUTS rendszer statisztikai kereteit. Megjegyzés: NUTS1-es szint 3 millió és 7 millió között, NUTS2-es szint 800 ezer és 3 millió közötti lakossági kategóriákat jelöl (Lengyel [2003]).

- A település morfológiai megközelítése a fővárosi régiók természetes kiterjedtségét veszi figyelembe, amely mélyreható kapcsolati hálót rajzol az egyes fővárosok és agglomerációjuk között. Ezzel a megközelítési móddal sem tudjuk a régiókon belüli folyamatokat teljes körűen szemléltetni, például a fővárosok vonzáskörzetébe tartozó rurális térségek közötti együttműködés szorosságát mérni. Ennek a megközelítésmódnak hátránya, hogy a természetes vonzáskörzetek vizsgálatára nem áll rendelkezésünkre összehasonlítható statisztikai adat.
- A funkcionális megközelítés a főváros és vonzáskörzetének kapcsolatát vizsgálja gazdasági szempontok, az infrastrukturális, a regionális (természetes) munkaerőpiac és az életkörülmények oldaláról. Leggyakoribb elemzési módszere az ingázás távolsága a munkahely és az otthon között. Úgy véljük, hogy ez az elemzési mód tudja a legösszetettebb módon figyelembe venni a fővárosi régiók sajátosságait.

Elemzésünk a standard indikátorok összehasonlíthatósága okán a NUTS2-es szintet követi, de a vizsgálat módszerét kibővítettük a funkcionális megközelítésben is használt szempontokkal.

Adatgyűjtésünk alkalmával az ESPON Lisszabon Indikátor mintájára, az EUROSTAT régiókat bemutató adataiból és a regionális statisztikai évkönyvekből összegyűjtött indikátorokkal hasonlítjuk össze az öt közép-európai fővárosi régiót. A NUTS besorolás ugyan világos lehatárolást jelöl, de korántsem tükrözi vissza a valós regionális erőviszonyokat, vagyis a NUTS rendszer nem képes a fővárosi régiók természetes vonzáskörzetét megjeleníteni, amelyet a morfológiai, a funkcionális és a területi-statisztikai meghatározás kapcsán bemutattunk. Ezek az ellentmondások a cseh, a szlovák és az osztrák fővárosi régió esetében is megjelennek.

Intézményesített interregionális kooperációt egyedül a Bécsi régióban találhatunk, az itt kibontakozó regionális feladatellátás hasonlítható a leginkább a metropoliszrégiók új koncepciójához. Ezért – a formai keretektől némileg kilépve – az osztrák fővárosi régió esetében kitérünk a három tartományból kialakított ún. Keleti vagy Nagy-Bécsi régió működésére. A cseh és a szlovák fővárosi régió esetében nincsen intézményesített együttműködés a főváros és az azt körbevevő megyei önkormányzat között. Az összevont statisztikai mutatókkal az kívántuk szimbolizálni, hogy milyen gazdasági és társadalmi adottságokkal rendelkezne egy magasabb lakosságszámú és nagyobb területi

nagysággal rendelkező régió. A Függelék 3. pontja jól szemlélteti az így kapott eredményeket. Ebből láthatjuk, hogy a Bécsi régióval szoros gazdasági együttműködésben működő tartományok által lefedett metropoliszrégió milyen gazdasági adottságokkal bír. Elemzésünkben modellezzük azt is, ha a Pozsonyi régiót kiegészítjük a Nyugat-szlovákiai régióval, a cseh fővárosi régiót pedig a fővárost körülvevő gyűrűrégióval - a Közép-csehországi régióval –, milyen fejlettségi eredményeket kapunk. Ezek ugyanis gazdaságilag egymásra utalt térségek. Nem változtattunk ugyanakkor a Közép-magyarországi régió és a Mazóviai vajdaság lehatárolásán, jól lehet e két régiónál a közigazgatási vagy tervezési-statisztikai régiók alkotta lehatárolás is állandó támadások kereszttüzében van¹⁹. Így a funkcionális városi térségek megjelölésével, azaz a budapesti vagy a varsói agglomerációs övezet vizsgálatával, a magyar és a lengyel fővárosi térségek esetében is lényegesen kedvezőbb területi adottságokat kaphatunk.

A fejlesztéspolitikai rendszerek osztályozásához Torbjörn Larsson elméleti rendszerezését vettük át (Larsson et al [1999]). Az elmélet a közigazgatási struktúrák és az állambe rendezkedés közötti összefüggéseket vizsgálja, amellyel az egyes régiók nagysága, a regionalizáció hierarchizáltsága, illetve a modernizációs folyamatok közötti elméleti kapcsolatokat értelmezhetjük. Eszerint alapvetően az egyes államok unitárius, vagy föderalizált államstruktúrájúak lehetnek, illetve e két végpont között helyezkednek el. A hierarchizált közigazgatási szint, azaz a döntési szintek világos elkülönülése, a központi állam meghatározó súlya a centralizált államokra jellemző. Itt a regionalizáció folyamata fölülről vezérelt, azaz top-down folyamat. Az unitárius típus tovább bontható decentralizált unitárius és regionális unitárius típusokra is. A két típus közötti különbség, hogy a decentralizált típus esetén a központi kormányzati feladatok egy alacsonyabb – szubnacionális szintre – helyeződnek át, de az irányítás továbbra is a központi kormányzat kezében marad. Így a horizontális struktúrák elsősorban konzultációs fórumok és a nyilvánosság útján érvényesülnek. Ebbe a kategóriába sorolható a magyar, a szlovák és a cseh regionalizáció. A regionalizált unitárius modellben a területi szinten választott önkormányzati igazgatást alakítottak ki. Ebben a modellben a területi szint identitása és politikai érdekérvényesítése is meghatározóbb. Ide az olasz, a spanyol és a lengyel régiók sorolhatók. A föderális modellben viszont sokkal erősebb – települési és területi szinten is – az alulról jövő társulási hajlandóság. Gazdasági érdekeket szem előtt

¹⁹ Itt utalni kívánunk Budapest és Pest megye esetleges szétválására, a Nagy-Varsó koncepció megjelenésére, és az ezekből eredeztethető közpolitikai vitákra.

tartva, funkcionális feladatok mentén alakulnak ki ilyen együttműködések a térségi szinergiák hatékonyabb kihasználására, és a területi feladatok megoldására. Ilyen együttműködések például a német nagyvárosok társulásában kialakuló új regionális szerveződések, a német metropoliszrégiók (IKM [2005]).

Elengedhetetlen továbbá, hogy a nagyvárosi régiók kérdéskörében ne térjünk ki a helyi és a területi önkormányzati igazgatás rendszerére. Ehhez Pálné Kovács Ilona kutatásaira támaszkodunk, amelyben a szerző kiemeli, hogy a nagyvárosi igazgatás európai tapasztalatai rendkívül változatosak (Pálné Kovács [2008a]). Ebben két markáns irányt különböztetünk meg. Az egyik, amelyik helyi szinthez köthető és többszintű önkormányzati igazgatást mutat be, a másik pedig a területi szinten kialakított kormányzási modellek. A települési szinthez tartozik, hogy az általunk vizsgált fővárosok mind kétszintű önkormányzati rendszerrel rendelkeznek (Szente [2007]), vagyis a főváros mellett a kerületek is önálló igazgatási egységek. Ez az uniós terminológiában az ún. helyi igazgatási egység (Local Administrative Unit) két szintje. Ezzel a lényeges kérdéskörrel ugyanakkor nem foglalkozunk disszertációnkban. A területi szinten országonként szintén meg lehetőségen változatos struktúrák alakultak ki, például az angol, a német vagy a francia modellt említhetjük. A területi kormányzás kapcsán a nagyváros és agglomerációjának funkcionális együttműködését emelhetjük ki, vagy a NUTS2-es és NUTS3-as struktúrákat. A disszertációban mezo szintnek, vagy szubnacionális szintnek elsősorban a NUTS2-es területi egységet tekintjük. Úgy gondoljuk, hogy ez az a területi és igazgatási szint, ahol területi igazgatási funkciók kialakíthatók.

Kutatásunk szempontjából felhasznált empíriák:

- az ESPON 1.1.1-es program, amely az Európai Unióban a policentrikusságot és a funkcionális városi térségek besorolását és vizsgálatát végezte;
- az ESPON 1.1.3-as program, amely a keleti bővítések nyomán megváltozott Európai Unióban vizsgálja a területi különbségek csökkentésének módját, a szimmetrikusabb térségi hálózatok létrehozását;
- az ESPON 1.2.1 program, amely az infrastrukturális hálózatok és az elérhetőséget vizsgálja az egyes metropoliszrégiók tekintetében. Az elemzés a TEN-T és a TINA hálózatokon alapul, ebből kiindulva fogalmaz meg ajánlásokat az egyes gazdasági térségek, zónák közötti elérhetőség javítására, illetve az egyes térségekben belüli hálózati összekötés fejlesztésére;

- az ESPON 2.3.1 kutatás, amely az Európai Térségfejlesztési Kon koncepció hatásait vizsgálja. Itt a nagyvárosi régiók szerepe, az egyes gazdasági zónák, térségek közötti kölcsönhatások, valamint a Lisszaboni és a Göteborgi prioritások végrehajtása a releváns számunkra.
- az ESPON 1.4.3 kutatás, amely a funkcionális városi térségeket vizsgálja az Európai Unió tagállamaiban. A vizsgálat elsősorban a policentrikusság mértékét nézi az egyes tagországokban, ugyanakkor a közép-európai országok tekintetében kiemeli a túlzott centralizáltságot, de elismeri a fővárosi régiók motorfunkcióját;
- ESPON Atlas, amely a meglévő tematikus kutatások alapján átfogó áttekintést nyújt az európai térségi fejlődési tendenciákról, összetett indikátorok alapján;
- az InterMETREX kutatás, amely a regionális intézményrendszerek hatékonyságát és önértékelésének módszerét dolgozta ki;
- és a PolyMETREX²⁰ és az ESPON 2.4.2 Zoom In kutatások, amelyek az ún. globális integrációs zóna, a továbbiakban GIZ (global integration zone) mellett kialakuló további (lehetséges) övezeteket és térségeket vizsgálják.
- Az Európai Bizottság által készített kohéziós jelentések (III-IV),²¹ amelyek a regionalizáció társadalmi és gazdasági folyamatait elemzik, valamint az ezeket kiegészítő előrehaladási jelentések (IV-V-VI). A kohéziós jelentések adataival kívánjuk az elméleti részekben megfogalmazott szempontokat alátámasztani.

²⁰ A METREX-nek két kutatási területe van az InterMETREX és a PolyMETREX. Az InterMETREX keretében a regionális intézményrendszerek összehasonlíthatóságát vizsgálják. A PolyMETREX az Európai Unió policentrikus fejlődési irányvonalát vizsgálja. Dolgozatunkban az ún. metropoliszrégió kormányzási modell (metropolitan governance model) kapcsán érintjük a kutatást. Eszerint a metropoliszrégiók három fajta kormányzási típusba sorolhatók (METREX [2005]; Tosics, [2008]):

1. Az ún. átfogó (comprehensive) modell. A meglévő közigazgatási szintek újrászervezésével új választott szint létrehozásával komplex térségi feladatok ellátására és koordinációjára. Ilyen a Hannoveri Metropoliszrégió.
2. Az ún. szűkített (core) modell. Itt választott vagy delegált helyi képviselők alkotják a területi kormányzás szintjét. A szervezet szűkebb, konkrétan meghatározott területi feladat irányítását végzi. Ilyen a Stuttgarter Régió (Region Verband Stuttgart) és a Stockholmi régió.
3. Ügynökségi (agency) modell. Delegált tagokból álló, konzultatív, döntés-előkészítő területi szervezet. Az ügynökségi jelzöt onnan kapta, hogy speciálisan e célból hoznak létre egy ügynökséget, esetleg már meglévő szervezet alakítanak át. Ilyen: az Európai Metropoliszrégió München vagy az Európai Metropoliszrégió Nürnberg.

²¹ A kohéziós jelentéseket az Európai Bizottság háromévenként adja ki, átfogó értékelést nyújtva a regionalizáció alakulásáról. Az előrehaladási jelentések az egyes kohéziós jelentések közötti időszakok aktuális kérdéseit taglalják.

- OECD által az innovatív régiók kialakításához készített 2009-es jelentés, amely a területi folyamatokat értékelte európai szinten, továbbá a kreatív régió fogalmának gyakorlati megjelenését mutatta be.
- A KPMG előrehaladási jelentése, amely az uniós források felhasználását hasonlította össze a 2007-2008-as időszakban a kelet-közép-európai országok vonatkozásában.
- A Gazdasági és Szociális Tanács elemzése a magyar fejlesztéspolitika 2007-2008-as időszakáról.

A kutatás minél teljesebb vizsgálata érdekében kérdőíves interjúkat készítettünk valamennyi fővárosi régióban. Angol nyelvű kérdőíves lekérdezést alkalmaztunk, amelyet elektronikusan küldtünk el a közép-európai fővárosi régiókhoz; a fejlesztéspolitikát irányító minisztériumokhoz; az egyes fővárosokhoz, illetve agglomerációs intézményekhez; valamint a regionális politika nemzetközileg elismert szakértőihöz. Ezt követően – az előzetesen megküldött kérdőívek mentén – telefonos interjú keretében egészítettük ki a kutatási empíriát. Az interjúkban a kormányzási jellegre, a horizontális stílusjegyekre és a hálózati működésre fókuszáltunk, annak eltérő aspektusait jártuk körül. Alapvetően a fejlesztéspolitika bázisára épül a vizsgálatunk, mert megítélésünk szerint ez az a szűkebb keresztmetszet, ahol az eltérő közigazgatási, társadalmi és gazdasági rendszerek között összefüggések találhatók. Ugyanakkor a disszertáció tervezet műhelyi vitájában felmerült szakmai igény azt igazolta, hogy a nagyvárosi térségekben tapasztalható funkcionális együttműködések olyan újfajta hálózati együttműködéseknek jelentenek, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül.

A megkérdezett személyek névsorát és az alkalmazott kérdőíveket az 1. sz. és a 2. sz. függelék tartalmazza. Ebben tüntettem fel a korábbi kutatásaim és a Robert Bosch ösztöndíjprogram keretében szerzett nemzetközi empíriát is.

Kutatási anyagomat 2009 augusztusában zártam le.

2. A MULTIFUNKCIONÁLIS FŐVÁROSI RÉGIÓK ELMÉLETI HÁTTERE – A REGIONÁLIS VERSENYKÉPESSÉG INTERDISZCIPLINÁRIS MEGKÖZELÍTÉSBN

2.1 A régió fogalmának meghatározása

A disszertáció módszertani részében meghatároztuk, hogy kutatásunkban alapvetően a NUTS2-es területi-statisztikai besorolást vesszük alapul a közép-európai fővárosi régiók elemzésekor. A régió szerepe és jellege ugyanakkor ennél sokkal komplexebb kérdés-kör,²² a fogalom használatát nagyban meghatározza, hogy melyik tudományág keretében folytatjuk vizsgálatunkat.

Valamennyi megközelítésben közös rendező elv a területiség és a lehatárolás kérdése. Leggyakrabban olyan területnek tekintjük a régiót, amely a nemzeti és a települési szint között helyezkedik el. A régiók olyan területi egységek, amelyek közigazgatási, funkcionális, földrajzi, morfológiai, esetleg etnikai lehatárolásúak. De különböző régió fogalmakról beszélünk, amikor gazdasági, közigazgatási, kulturális esetleg történelmi aspektusban vizsgálunk egy-egy térséget.²³ A definíció körét akár a végtelenségig is bővíthetnénk, esetünkben néhány specifikus régió típus, illetve regionalizációs folyamat releváns. Ez utóbbi tekintetében lényeges, hogy a regionalizáció menete felülről vezérelt (top-down) vagy alulról jövő (bottom-up) folyamat, illetve hogy a regionalizáció tárgya a területi (mezo) szint politikai és közigazgatási megerősítése, vagy új adminisztratív struktúrák – például az uniós pénzek fogadásához szükséges intézményrendszer – kiépítése (Keating [1998]). Ez utóbbi szempont érvényesül elsősorban a közép-európai államok esetében, amelyet Michael Keating funkcionális regionalizmusként jellemzett

²² Kutatók egy része a régió fogalmát földrajzi térségekre alkalmazza (Hrbek és Weyand [1994] p. 24; Pintaris [1995]; Nemes-Nagy [2003] stb.). Szegvári Péter funkciójuk alapján – területi-statisztikai, közigazgatási és önkormányzati régiókat – különböztetett meg (Szegvári [2003]). Enyedi György és Beluszky Pál és Györi Róbert pedig gazdasági, közszolgáltatási és térségi feladatellátási szempontok alapján határozták meg a régiókat (Beluszky – Györi [2004] és Enyedi [2000]). Pálné Kovács Ilona a régió fogalmát egy további aspektussal bővítette: a régiónak a közigazgatási struktúrában betöltött helyzetével (Pálné Kovács [2000]). Ily módon az országos és a települési szintek között kialakított együttműködés jellegét vizsgálhatjuk meg, amely átvezet a különböző kormányzási elméletekhez. Ehhez a gondolat-hoz illeszkedik a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának koncepciója is, amely a régiót a legnagyobb szubnacionális egységként definiálja (Pálné Kovács [2008a]). Egy további megközelítési módszer lehet a területpolitikai aspektus, amellyel területfejlesztési, településrendezési vagy igazgatási funkciókat elemezhetünk (Perger [2008]).

²³ Az EUROSTAT által alkalmazott régió fogalom használja három alapvető rendezőelvként a természetes, a közigazgatási és a történelmi jellegből eredő lehatárolás fogalmát. Ezekbe a kategóriákba helyezi el a népesség, a klíma - éghajlat, a nyelvi-vallási különbségeket (EUROSTAT [2008]).

(Keating [2003]). Ebben a regionális struktúrában a központi kormány a modernizációs és versenyképességi szempontokon keresztül irányítja a regionalizmus alakulását (Pálné Kovács [2008b]).

További rendező elv lehet, hogy a régiókat fejlettségük alapján csoportosítjuk. Ehhez az uniós terminológiát vettük alapul. E szerint konvergencia régiókat, átmeneti régiókat (phasing in vagy phasing out régiókat) és regionális versenyképesség és foglalkoztatás régiókat (a továbbiakban regionális versenyképesség régió) különböztethetünk meg²⁴ (Európai Bizottság [2008c]). Esetünkben a regionális versenyképességi régió kategória a releváns, amelybe az új programozási időszakban – a Mazóviai vajdaságot leszámítva - valamennyi közép-európai fővárosi régió tartozik.²⁵

Összeállítottuk azokat a régiótípusokat, amelyekkel dolgozatunkban foglalkozunk:

- Területi-közigazgatási egységek – az intézményi struktúra vonatkozásában. Ezeket NUTS2-es szinten vizsgáljuk. Szegvári Péter csoportosítását felhasználva a közép-európai fővárosi régiók esetében tervezési-statisztikai régiókat és választott önkormányzati régiókat vizsgálunk. Amíg a KMR-t és a Pozsonyi régiót területi-statisztikai, vagy legújabban a fejlesztéspolitikával foglalkozó szakemberek fejlesztési régiókként²⁶ nevesítik, addig a Bécsi régió önálló szövetségi tartomány, a Mazóviai vajdaság pedig választott önkormányzati régió. Az utóbbi két régió egy-

²⁴ Az egyes kategóriák közötti különbséget a regionális fejlettség mértéke adja. Az átlagos uniós fejlettségi szint hetvenöt százalék alatti régiók a konvergencia régiók, az e fölötti fejlettségűek pedig a regionális versenyképesség régiók. Az átmeneti régiók csoportjába olyan régiók kerültek, amelyek természetes fejlettsége nem növekedett oly mértékben, hogy a hetvenöt százalékos határt átlépte volna, de az új tagállamok csatlakozásával statisztikai értelemben megnövekedett a fejlettségük. Ez a „phasing in” fogalma. Az átmeneti régiók másik csoportjába azok a régiók kerültek, amelyek természetes fejlettsége már meghaladta a hetvenöt százalékos küszöböt, és az uniós támogatás mértékét négy-öt év alatt fokozatos mértékben csökkentik (NFÜ [2007c]). A régiók fejlettség alapján történő besorolása képezi a differenciált támogatási struktúrát. Legmagasabb támogatásra a konvergencia régiók jogosultak, legkisebb arányúra pedig a regionális versenyképesség és foglalkoztatás régiók.

²⁵ A 2000-2006-os programozási időszakban az újonnan csatlakozott tagállamok esetében a KMR és a Mazóviai vajdaság a konvergencia kategóriába tartozott. A Prágai- és a Pozsonyi régió már rögtön a versenyképességi kategóriába került, ahol a Bécsi régió is található. A 2007-es programozási időszakban valamennyi közép-európai fővárosi régió – a Mazóviai vajdaságot leszámítva - a regionális versenyképesség régió kategóriában található (Európai Bizottság [2007a]). A KMR ugyanakkor átmeneti régióként, fokozatosan kerül át a regionális versenyképesség régiók csoportjába.

²⁶ Az elnevezés a régiók feladatkörének fokozatos bővülését szimbolizálná. A statisztikai régió fogalma ugyanis a regionalizáció „kezdeti” fázisát jelöli, ezzel szemben ezek a régiók már kiépített intézményi struktúrával, tervezési és tanácsadási jogokkal, valamint egyes esetekben korlátozott döntéshozatallal is rendelkeznek. A regionalizáció ezen eredményeinek kiemelésére használják a fejlesztési régió fogalmát. A szakirodalom azonban különbséget tesz a két fogalom között (VÁTI – Térport [2007]). Amíg a területi-statisztikai régió egy pontos lehatárolást jelöl, addig a fejlesztési régió az alulról szerveződő regionális kezdeményezések nyomán kialakuló struktúrákat foglalja magába. Ez utóbbi dinamikus, rendszeresen változó lehatárolást és együttműködési formákat tartalmaz.

ben közigazgatási egység is. A Prágai régió esete azért sajátos, mert a cseh főváros egyedül alkotja a NUTS3-as és a NUTS2-es szintet. A cseh regionális struktúra is a tervezési-statisztikai régiók csoportjába tartozik.

- Gazdasági térségek szubnacionális, illetve inter- vagy transzregionális szinten. A szubnacionális régiók esetében valamennyi közép-európai fővárosi régió ide tartozik. A kérdéskör elméleti hátterének minél teljesebb körű elemzéséhez használjuk a nagyvárosi régiók, a funkcionális városi térségek és a metropoliszrégiók fogalmát. A két fogalom alapvetően meghatározza egymást, a különbséget abban látjuk, hogy a metropoliszrégió lakosságában, területileg is kiterjedtebb.

Az interregionális kapcsolatok alatt a határon átnyúló regionális együttműködésekert értjük. Közép-Európa vonatkozásában a CENTROPE kezdeményezést tudjunk kiemelni. Transzregionális együttműködés alatt – nyugat-európai példák alapján például a Randstadti régió, az Ile de France régió és a Müncheni Európai metropoliszrégió közötti kapcsolatot emelhetjük ki. De transzregionális együttműködésre olyan egész gazdasági övezeteket vagy térségeket is fel tudunk sorolni, mint például a Balti-tenger part menti régiói (funkcionális makrorégió), a Magtértség övezete stb.

- Összefüggő földrajzi területi egységek – például település morfológiai szempontok alapján. Ilyen például a budapesti agglomerációs térség, vagy nagyobb kiterjedésben a Ruhr-vidék. Ez a lehatárolási módszer a természetes vonzáskörzet meghatározásában nyújthat segítséget. Például Svédországban a regionalizáció új iránya, hogy a regionális munkaerő piaci központok mentén alakítják ki a régiókat, amelyek a természetes települési egységek mentén ösztönözhetik a funkcionális együttműködések megerősödését. Az öt közép-európai fővárosi régió esetében mindenhol megjelenik és felvetődik a morfológiai lehatárolás kérdése. Leggyakrabban „Nagy-Budapest” és „Nagy-Varsó” vonatkozásában merült fel a téma, ami a jelenlegi NUTS2-es lehatárolások problémáját igazolja. De Bécs is aktívan együttműködik agglomerációs vonzáskörzetével, amely már másik területi közigazgatási egység.
- Határon átnyúló regionális együttműködések az ún. „eurodistrict”-ek vagy az eurorégiók. Az általunk vizsgált közép-európai fővárosi régiók

esetében a legjelentősebb eurorégió az ún. CENTROPE kezdeményezés, amely Bécs, Alsó-Ausztria és Burgenland tartományok, a Pozsonyi régió, Győr-Moson-Sopron és Vas megye, valamint két csehországi régió – Dél-bohémiai és a Dél-moráviai régió – határ menti együttműködése.

A régió fogalmának meghatározásakor lényeges viszonyítási alap, hogy a különböző rendezőelvek alapján hova sorolható az adott régió a településhálózati struktúrában, mind nemzetközi, mind nemzeti aspektusban. Ez a fajta csoportosítás hasznos egyfelől a transznacionális hálózati együttműködések modellezésére, másfelől az adott régió feladatellátásának és funkcióinak vizsgálatára. Nemzeti szinten az országos, a regionális vagy területi és a települési igazgatás, feladatszervezés kapcsolatára utal. Perger Éva a nagyvárosi térségek elemzésekor arra mutatott rá, hogy az adott régió működését meghatározza, hogy mi módon illeszkedik az adott ország közigazgatási struktúrájába (Perger [2008]). Hatékonyság szempontjából az a régió a legversenyképesebb, amelyik leginkább illeszkedik országa közigazgatási rendszeréhez, a régió egész területére kiterjedő területi államigazgatási feladatokat lát el, és hatékony kormányzási szintet képez a szupranacionális, a nemzeti és a települési szint között. A nem megfelelő (bürokratikus) igazgatási struktúra gátolja a térségi együttműködések kialakulását, amelyek valós problémák a közép-európai fővárosi régióknál.

2.2 A regionális versenyképesség

A regionális versenyképesség vizsgálata napjaink talán legnépszerűbb kutatási témája. Számos mérési módszertant²⁷ és kutatási elméletet ismerhetünk meg, amelyekkel országokat, régiókat vagy területi egységeket meghatározott gazdasági, társadalmi és kulturális mutatók alapján jellemeznek. Ezek a vizsgálatok döntően listák és rangsorok készítésére

²⁷ Néhány ismertebb versenyképességi mutató a lausanne-i székhelyű Nemzetközi Marketingkutató Intézet (International Institute for Management Development) által kiadott „Világ versenyképességi évkönyv” (World Competitiveness Yearbook) vagy a Világgazdasági Fórum (World Economic Forum) ún. „Globális Versenyképességi Indexe” (Global Competitiveness Index), valamint erre specializálódott nemzetközi szervezetek, mint például a Standard & Poor’s és a Moody’s indexei. Az Európai Unió által alkalmazott versenyképességi index az ESPON ún. „Lisszabon Indikátora”. Valamennyi versenyképességi index közös tulajdonsága, hogy a statisztikai adatok mellett olyan fogalmakat is mérni kívánnak, mint például az attraktivitás, a székhelyvonzó képesség vagy az elérhetőség. Magyarországon a leginkább elterjedtebb versenyképességi elemzéseket a GKI Gazdaságkutató készíti, amelyek a „gazdaság fenntartható növekedését”, a versenyképesség „alapvető feltételeit”, illetve a gazdaságpolitika hatásait vizsgálják. Megítélésünk szerint ezek a mutatók elsősorban a versenyképesség keretfeltételeinek meglétét vizsgálják nemzeti és helyi szinten, ugyanakkor térségi (regionális) adatokkal nem rendelkeznek, illetve a szubjektív tényezőket (együttműködési hajlandóság, intézményi hatékonyság stb.) nem tartalmazzák. A regionális versenyképességi mutatók talán legnagyobb problematikája, hogy nem képesek az egyes régiók tényleges gazdasági és társadalmi teljesítményeit mérni, illetve nemzetközi szinten megfelelően összehasonlítani.

sére, összehasonlíthatóságra (ún. benchmarking-módszer) törekсенek – mint például az OECD, Világbank, IMD, Moody's, GKI stb. – rendszeresen megjelenő versenyképességi jelentései.

A versenyképesség fogalma közgazdasági eredetű, amely mára további tudományágak vizsgálatával egészült ki, így jelentése meglehetősen összetetté vált. Ezért kívánjuk interdiszciplináris jellegét kiemelni. Vigvári András a globalizált világgazdaság képlekeny állapotának tükörképeként jellemzi a versenyképességet, amelynek meghatározása szerteágazó, ún. „puha fogalom” (Vigvári [2006]). Nincs tehát kikristályosodott meghatározás, pontosabban egyik (közgazdasági) paradigmából sem vezethető le a fogalom, hogy mit tekintünk versenyképességnek. Ugyanakkor abban egységes álláspont alakult ki, hogy a fogalom eredendően közgazdaság-tudományon alapszik, valamint hogy a versenyképesség három szinten: nemzetgazdasági, regionális és vállalati szinteken vizsgálható. A három versenyképességi szint alapvetően különböző időtávot és érdekeltséget jelöl, de ezek több ponton is kapcsolódnak egymáshoz.

2.2.1 A regionális versenyképesség mérése

A kérdéskör empirikus vizsgálata alapján azt tapasztaltuk, hogy a versenyképességi vizsgálatokban gyakori, hogy a gazdasági adatok mellett egyre gyakoribbak a társadalmi és a politikai keretfeltételek egészét modellezni próbáló elemzések. A versenyképességi indikátorokat minél szélesebb szempontrendszer alapján választják ki.²⁸ Borsi Balázs, Vértés András és Viszt Erzsébet a nemzetgazdasági versenyképesség vizsgálatakor kiemelik annak komplex keretét, amelybe a belbiztonság, az élhető környezet, a fenntarthatóság, az együttműködési szándék, a kulturális kapcsolatok és a szellemi nyitottság is ugyanúgy beletartoznak, mint a gazdasági és statisztikai indikátorok (Borsi – Vértés – Viszt [2006]). A fenti példák sora kimeríthetetlen, de jól tükrözi a vizsgált terület összetettségét, mind a mérés tárgyára, mind módszertanára vonatkozóan. Az így készült elemzések betekintést adhatnak az egyes régiók fejlettségét és versenyképességét illetően, komoly nemzetközi összehasonlítást lehetővé téve. Több kutatás is a regionális versenyképesség vizsgálatát telephely vizsgálatként értelmezi, ahol a sikeresség és a vonzó erő mérése alapján rangsort készítenek, így például az egyik legismertebb a Hoover-index (Hegedűs [2008]).

²⁸ Például az OECD a regionális versenyképesség vizsgálatakor kiemelten a gazdasági növekedést és a termelékenységet vizsgálja, amelyhez indikátorként a klaszteresedést, az innováció és a humán tőke fejlődésének mértékét használják (OECD [2006]).

A regionális versenyképesség mérésekor a leggyakoribb problémát a vizsgálat összetettsége és időtartama jelenti. Michael Porter és Robert Huggins által előszeretettel használt nemzetközi összehasonlítások (az ún. benchmarking-módszer) az egyes versenyképességi tényezők és kompetenciák nemzetközi összehasonlítását teszik lehetővé – akár meghatározott időperiódusban is – (Porter [1996] és Huggins [2003]). Ezáltal gazdasági, politikai és kulturális tényezők elemezhetők az egyes régiókban nemzetközi összevetésben. Hans Westlund ugyanakkor felhívja a figyelmünket, hogy az ilyen összehasonlítások sem tudják kellő árnyaltsággal visszaadni az egyes országokban, esetleg régiókban megkezdett reformokat, és az azok nyomán elindult változásokat. Ezek ugyanis jellegükből és összetettségükből adódóan is eltérő intenzitásúak²⁹ lehetnek (Westlund [1999]). Az összehasonlító módszerek elsősorban arra lehetnek alkalmasak, hogy a regionális fejlődés egy-egy aspektusát – például a tudás alapú társadalom és az ún. „high tech” iparágak kapcsolatát – érzékeltessék, de a térszerkezet változásait nem tudják megjeleníteni (Rechnitzer [2006]).

Ez a probléma véleményünk szerint kiküszöbölhető a statikus (stock) és a dinamikus (flow) változók együttes alkalmazásával.³⁰ A stock indikátorokkal a gazdaságfejlődést mérhetjük például az egyes régiókban, amellyel a regionális adottságok és sajátosságok pillanatnyi helyzetét tudjuk összehasonlítani. Azzal, hogy időperiódust és ezáltal ütemezést is vizsgálunk, olyan dinamikus változókat kapunk, amelyekkel az egyes régiók fejlődési ütemét tudjuk érzékeltetni. Szemléltető példaként említhetnénk, hogy a Bécsi és a Prágai régiók a stock indikátorok alapján vitathatatlanul Közép-Európa legversenyképesebb két régiója – a különböző indikátorok alapján³¹ –, ugyanakkor a dinamikus szemlélet alapján növekedési ütemük már korántsem olyan kedvező. A dinamikus mutatók alapján az egy főre jutó regionális fejlettség tekintetében például a Pozsonyi régió növekedési üteme kedvezőbb a Bécsi régióénál. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a Pozsonyi régió versenyképesebb lenne a Bécsi régióénál, de egy-egy dimenzióban erőteljes felzárkózást és növekedést mutat, amely a nemzetközi telephely versenyek esetében lényeges szempont lehet.

²⁹ Hans Westlund az egyes struktúrák változási képességét vizsgálva egy skálát állított fel a gyors és lassú változási folyamatok között. Ezek szerint a technikai jellegű változtatásokat lehet a leggyorsabb módon keresztül vinni, a közigazgatási változtatások véghezvitele már sokkal hosszabb folyamatot igényel (Fleischer [2003]).

³⁰ A magyar városi térségek vizsgálatához alkalmazta Lengyel Imre és Rechnitzer János azt a megközelítést, amely az egyes városi térségeket fejlődési ütemük, dinamikájuk alapján csoportosította (Lengyel – Rechnitzer [2000]). A versenyképességi vizsgálat alapján nyertes, felzárkózó, lemaradó és vesztes térségi kategóriákat alakítottak ki.

³¹ Számításaink a NUTS2-es lehatárolásokat követik.

Lengyel Imre az egyes városok fejlődési üteméből kiindulva, a gazdasági adottságok mentén készítette el regionális versenyképességi besorolását, amelyben az adott régiónak a tudásalapú gazdaságban betöltött szerepe a mérvadó (Lengyel [2003] p. 111). E szerint tényezővezérelt (neofordista) – tudásalkalmazó – innováció-vezérelt régió típusokat különböztethetünk meg. A Lengyel-féle modellt kiemelnénk dolgozatunk szempontjából, mert bemutatja, hogy az egyes régiók területi tőkéjük mentén különböző versenyképességi csoportokba oszthatók. Ezzel rávilágít a regionális specializáció fontosságára, továbbá arra is, hogy érdemi összehasonlításra az egyes csoportokon belül van mód. A közép-európai fővárosi régiók esetében ez nagyfokú specializációt, tudásalkalmazó vagy innováció-vezérelt tudásalapú társadalmat jelent, amely átlagon felüli képzettséget, továbbá a szolgáltatási szektor dominanciáját jelenti, amelyben a magas hozzáadott értékű technológiával rendelkező intenzív ágazatok szerepe a meghatározó.

2.2.2 A regionális versenyképesség bemutatása néhány interdiszciplináris modell tükrében

A regionális versenyképesség felfogásunkban egy összetett fogalom, amely már nem közgazdasági módszertani kérdés, hanem sokkal inkább interdiszciplináris jelentés. Paul Krugman „elhíresült” munkájából kiindulva a versenyképesség egy nem létező közgazdasági kategória (Krugman [1994] pp. 31-32), helyette a gazdaság, a társadalom és a politika együttes rendszerében használhatjuk a fogalmat. Krugman gondolatát folytatja tovább Varga Attila is, aki Lengyel Imre akadémiai disszertációjának opponálásában felhívta arra a figyelmünket, hogy a versenyképesség már politológiai fogalomként is meghatározható (Varga [2004] p. 184). Ennek alapján vizsgálhatjuk a regionális kutatások és a politikatudomány olyan kiemelt kutatási területét is, mint például a többszintű kormányzás szerkezetét (multi-level governance) az egyes területi szintek között, vagy a regionális intézményrendszer eredményességét, a hálózati kapcsolatok és együttműködések jellemzőit vagy az egyes régiók sikerességét stb.

Elméleti megközelítésünkben a regionális versenyképesség gazdasági értelmezéseiből és a globalizációs folyamatokból indulunk ki. Ennek kapcsán beszélhetünk vállalati, ágazati, regionális, nemzeti és nemzetközi dimenziókról, amelyek közös eredménye a tér fogalmának felfedezése (Lengyel [2000] p. 964 és Lengyel [2003] pp. 23-27; Porter [1998]; Krugman [1994] stb.). Akár a globalizációs folyamatok mikrogazdasági szintjéről, akár annak makrogazdasági szintjéről indulunk ki, a földrajzi koncentráció, a térbeli sűrűsödés fogalma mindkét esetben megjelenik. Ez a fogalom a régió, amelynek megha-

tározásai a különböző tudományok esetében³² jelentős mértékben eltérnek egymástól (Nemes Nagy [2003]; Varga [2002]).

Porter modelljében a regionális versenyképességet a vállalatok nemzetközi versenye alakítja, amely alapvetően a mikro szintről indul ki (Porter [1998]; Lengyel [2003]). Legismertebb modelljében, az ún. gyémántmodellben³³ (Porter [1990]), a versenyképességet négy régió-specifikus tényezővel ábrázolja.³⁴ Porter modelljének belső tényezőit két további területtel egészítették ki, a kormányzat és a véletlen szerepével (Lloyd-Reason – Wall [2000]). Lloyd-Reason megállapításával a kormányzati hatékonyság szerepét is beemelve a keretfeltételekbe, kiemelte a közigazgatás és azon belül is a területi kormányzás jelentőségét. Porter modelljében az egyes térségek versenyképességi tényezőit kívánja ezzel bemutatni, amelyek abszolútak, vagy komparatívak lehetnek (Bakács [2004]). A Porter-modell elsősorban a kereslet oldaláról foglalja össze a versenyképességet megalapozó tényezőket, amelyre Török Ádám az egyes versenyképességi modellek besorolásakor mutatott rá (Török [2003]). Ehhez kapcsolódnak még a különböző iparági stratégiák és kormányzati döntések. Az egyes régiókat a nagyvárosi régiók klaszteresedése kapcsán vizsgálja közvetett módon, – ún. „agglomerációs előnyként” megnevezve – amelyet ebben a fejezetben a nagyvárosi régiók alpontban már bemutatunk.

Paul Krugman a nemzeti versenyképesség kapcsán a fogalom szükségtelenségét emelte ki, helyette az üzleti sikerességgel, a gazdasági növekedéssel és a produktivitással helyettesítette a versenyképességet, ahol a helyi vagy regionális gazdasági és társadalmi adottságok versenyképességük meghatározó alapjaivá váltak (Krugman [2000]). Egyetértünk a porteri és a krugmani két klasszikus gazdasági modellel, és úgy véljük, hogy a versenyképesség keretfeltételét csakis komplex rendszerben adhatjuk meg. Olyanban, ahol a gazdasági feltételek, az infrastrukturális ellátottság és a humán erőforrás koncentrációja, a regionális klaszterek kialakulása, a hálózati együttműködés és a regionális

³² Hiszen eltérő szempontok alapján vizsgálunk közgazdasági, szociológiai vagy közigazgatási aspektusból, más megközelítést alkalmaz a gazdaságföldrajz, a városépítész és a tervezés stb.

³³ Lengyel Imre Porter-rombuszként, illetve rombuszmodellként használja a fogalmat (Lengyel [2003] pp. 53-59).

³⁴ Tényezőellátottság, amely a megfelelő termelési tényezők meglétét és a hozzá kapcsolódó humán erőforrást és az infrastrukturális feltételeket vizsgálja – nézetünkben ez megegyezik a társadalmi és területi tőke több tényezőjével; keresleti viszonyok, amelyek fokozottabb differenciálódást és minőségi javulást indokolnak; a kapcsolódó és beszállító iparágak kialakult hálózata, amely a Porternél és Krugmannál is egy regionális klaszteresedést jelent; vállalati stratégiai irányítás és verseny, amely további specializációt jelent elsősorban az innováció és a kutatás-fejlesztés terén. (Porter [1990]).

kormányzás, a partnerség körének kiterjesztése érvényesül. Sikeres és hatékony növekedést és produktivitást a regionális tényezők – a területi sajátosság és a hálózati együttműködések – szinergikus kihasználásával érhetünk el, amelyben a regionális szereplők együttműködésének elengedhetetlen szerepe van.

Lengyel Imre szerint az uniós terminológiában a versenyképesség háromféle használata figyelhető meg (Farkas – Lengyel [2003]). Az első a piaci versenyben való helytállás sikeressége, ami vállalat, ország vagy régió esetében egyaránt alkalmazható. A második megközelítés egy-egy ágazat versenypolitikáját (industrial policy) jelenti, míg a harmadik a globális verseny keretei közötti fenntartható fejlődés és belső gazdasági növekedés tényezőit tartalmazza. Lengyel Imre megállapítja, hogy napjainkra a harmadik nézet vált Európa-szerte elfogadottá. Ezért az általunk kialakított elméleti modell is figyelembe vette Lengyel szempontjait.

A régiók versenyképességét számos tényező együttes hatása határozza meg. A fent bemutatott elméleti modellek is alátámasztják nézetünket, hogy a kérdést átfogó módon, interdiszciplináris megközelítésben érdemes vizsgálni. Magyarországon az egyik legismertebb Lengyel Imre piramismodellje, amelyben a regionális jövedelem a munkatermelékenység és foglalkoztatottság tényezőinek kapcsolatával méri az egyes régiók versenyképességét oly módon, hogy ezeket a tényezőket tizenhárom alapkategóriára bontja (Lengyel [2000] p. 980). Az alaptényezők kapcsolatának eredménye a regionális jövedelem növekedése, amely meghatározza az egyes régiók sikerességét és életminőségét. Modelljében meghatározó tényezők a kutatás-fejlesztés, az infrastruktúra fejlettsége és a humántőke koncentrációja, a külföldi tőkebefektetések, a vállalati struktúra szerkezete és a kis- és középvállalkozások jelenléte, valamint az intézményi és társadalmi tőke mértéke. A modell további előnye, hogy a regionális versenyképességet hosszabb időtávban képes vizsgálni, lehetőséget adva ezzel az átalakítások és átalakulások, illetve a reformok hatásainak mérésére.

A regionális versenyképesség gazdasági dimenziója alapvetően két klasszikus megközelítést különböztetett meg, a Krugman-féle térgazdaságot és a Porter-féle vállalati irányítást. Az első makrogazdasági szintről indul ki, a másik pedig mikro szintről, de közös mindkét elméletben, hogy a nemzetközi térségi integrációk kapcsolatát vizsgálják. A térségi, regionális kutatásokban is megtalálható ez a kettősség. Az egyiket szubnacionális regionalizmusként (Keating [1998]), a másikat pedig a transznacionális

térségi struktúrák (Tavares [2004] és Telo [2002]) fejlődéseként jellemezhetjük. Vagyis az első az egyes országokon belüli térségi fejlődést vizsgálja, a másik pedig arra keresi a választ, hogy milyen tényezők a mozgatórugói a határokon átnyúló együttműködéseknek, illetve azok milyen formában alakulnak ki. Ez utóbbi kutatási terület meglehetősen tág teret fed le – a határ menti eurorégiókból kiindulva az egyes feladatok mentén kialakult transznacionális együttműködésekig. Közgazdasági értelemben regionális együttműködésnek tekinthetjük az olyan nemzetközi szervezeteket is, mint az Európai Unió vagy az ASEAN (Palánkai [2004]; Szentes [2005] stb.), amelyek világ gazdasági dimenzióban egy-egy regionális gazdasági térséget jelenítenek meg.

Bemutattuk, hogy a regionális versenyképességet vizsgáló kutatások és modellek többsége interdiszciplináris megközelítést használ. Általánossá vált felismerés, hogy a kérdéskör összetettsége miatt átfogó megközelítést igényel. Az általunk felvázolt modellek alkalmasak arra, hogy a gazdasági, társadalmi és politikai kérdéseket egyszerre vizsgálják. A regionális gazdaságtannal foglalkozó kutatók modelljeikben elsősorban gazdasági összefüggésekre alapozva kívánják a versenyképesség tényezőit meghatározni, addig a társadalomtudósok az egyes szereplők együttműködésével, a regionális szinergiák kialakulásával foglalkoznak. Fontos szempont az időbeliség kérdése is, mivel a regionális versenyképesség jellegét csak hosszabb időtávon lehet szemléletesen vizsgálni. A területi töke eszközrendszerét alkalmazó versenyképességi modellek alapján a régiók fejlettségük szerint besorolhatók. A fővárosi régiók a tudásalkalmazó vagy innovációvezérelt régiók csoportjába tartoznak, ahol a legmagasabb a fejlett csúcstechnológiai és a szolgáltatási szektorok aránya. A következőkben arra keressük a választ, hogy miért a nagyvárosi régiók számítanak jellemzően a legfejlettebbeknek.

2.3 A nagyvárosi régiók, mint növekedési központok³⁵

A nagyvárosi régiók fogalmi meghatározása központi kérdése kutatásunknak, amelyből „továblépve” foglalkoztunk a funkcionális városi térségekkel és a metropoliszrégiókkal. Az uniós térségfejlesztési tendenciákat elemezve a METREX és az ESPON rámutatott, hogy az európai regionális versenyképesség elsőszámú szereplői a nagyvárosi régiók, a funkcionális városi térségek (METREX [2005]; ESPON 1.1.1 [2004]; ESPON

³⁵ Az ún. growth pole fogalmát területfejlesztési szempontok alapján növekedési központként vagy centrumként alkalmazzuk. A „növekedési pólus” kifejezés pedig a növekedésorientált gazdaságfejlesztés eszközrendszerébe tartozik. A két kifejezést ennek megfelelően használjuk.

1.4.3 [2004] stb.). A nagyvárosi régiók – továbbá az urbanizáció – megerősödését jelzi az a felmérés is, amely szerint az Európai Unióban 2020-ig a lakosság nyolcvan százaléka városlakó lesz. Mindez jelentős súlyponti eltolódást eredményez a rurális és a városi térségek viszonyában, amelyet már a Harmadik kohéziós jelentés is tartalmaz (Európai Bizottság [2004] p. 13). Enyedi György már 2003-ban a Pécsi Tudományegyetemen tartott díszdoktori előadásában bemutatta, hogy ezzel párhuzamosan a nagyvárosi régiókba koncentrálódnak a modern gazdaság erőforrásai (Enyedi [2003]). Hiszen a nagyvárosi régiók a kreatív iparágak és a magasan képzett szolgáltatási és kutatási ágazatok központjaivá válnak, miközben térbeli koncentrációt alakítanak ki. Nagy jelentőségűek a globális gazdasági folyamatok eredményeként kialakult regionális gazdasági központok, csomóponti struktúrában a hozzá hasonló központokkal működnek együtt. Az együttműködés súlypontja eltolódik a regionális csomópontok irányába. A nagyvárosi régiók stratégiai jelentősége fokozatosan megerősödött (Szirmai [2004] pp. 5-7 és [2009] pp 13 -19).

Ugyanakkor az ESPON kutatások azt is megállapítják, hogy a régiók belső térstruktúrájában a helyi pólusoknak kiemelt szerepük van. Az arányos területi megoszlással csökkenthető a területi aszimmetria. A kohéziós jelentésekben ez úgy jelenik meg, hogy a területfejlesztésnek a megfelelő számú regionális fejlesztési központ kialakítására, továbbá ezek – lehetőség szerint – egyenletes elosztására kell törekednie (Európai Bizottság [2007a]). A növekedési központok vizsgálatának további gyakorlati tanulsága ugyanis, hogy ezek leggyakrabban a mellettük lévő hasonló fejlesztési csomópontokkal alakítanak ki különböző hálózati együttműködési formákat. A globalizált gazdasági folyamatok sajátosságának is tekinthetjük az egyes gazdasági központok összekapcsolódásának igényét, a pólusokban megjelenő erőteljes koncentrációját a tudás- és a pénzügyi tőkének, a humán erőforrásnak és a kutatás-fejlesztésnek. Ennek transznacionális megnyilvánulása olyan földrajzilag összefüggő térségi vagy övezeti koncentráció kialakítása, amely összekapcsolja a regionális fejlesztési pólusokat egymással. *Az európai térségi fejlődést meghatározó zónák és térségek sajátosságaival a következő fejezetben foglalkozunk részletesebben.*

Az európai területi fejlődést egyre jelentősebb mértékben befolyásolják az ún. növekedési központok (ESPON Atlas [2006]; ESPON 1.1.1 [2004] és METREX [2005] stb.). A növekedési központok olyan regionális centrumok, amelyek dinamizálni képesek a vonzáskörzetükbe tartozó térséget. Jacques Boudeville elméleti munkájában már az

1960-as években modellezte az ágazati szektorok alapján kialakuló regionális polarizációt (BBR [2004]). Érdekesség, hogy a francia pólus koncepcióról – amely az egyes nagyvárosi térségek fejlesztésétől várta az adott gazdasági térség fejlődését – viszonylag hamar, már az évtized végére kiderült, hogy nem járható út. Ugyanakkor az 1970-es 80-as évektől meginduló, majd az 1990-es évektől felerősödő globalizációs folyamatok ismételten a nagyvárosi régiókra épülő növekedési központokat hoztak létre. Ezek sajátossága a komplex ágazatok koncentrációja, valamint specializáció és klaszteresedés.

Michael Porter hasonló eredményre jutott a globális versenyben résztvevő nemzetközi vállalatok gyakorlati vizsgálatakor (Porter [1996]). Porter kutatásai is azt igazolták, hogy a legsikeresebb vállalatok és iparágak földrajzilag koncentrálnak, technológiai és innovációs szerkezetváltást kényszerítenek ki (Hegedűs [2008]). Hegedűs Veronika szerint Porternél ezt a regionális klaszterek biztosítják. Ezek olyan földrajzi térségek, ahol a globális vállalatok és a helyi vállalatok egymással együttműködve egyfajta térségi koncentrációt alakítanak ki. Porter elméletében megjelenik még a dinamikus és a statikus agglomeráció fogalma, amellyel az egyes nagyvárosi régiókat osztályozta. Véleménye szerint minden nagyvárosi régió méreténél és lakosságszámából adódóan rendelkezik olyan sajátosságokkal, amelyek a térbeli koncentrációt lehetővé teszik, ugyanakkor csak azokat tartja versenyképesnek, amelyek magas innovációval rendelkeznek (Porter [1998]). Ez utóbbi térségi egységet nevezi Porter ún. „dinamikus agglomerációnak”. Gazdasági központokként fokozatosan dinamizálják vonzáskörzetüket, növekedési pólus és motorfunkció szerepét betöltve ezzel.

Több kutatás is indult annak érdekében, hogy bemutassák milyen tényezők és folyamatok határozzák meg az ilyen növekedési központokat. Az ESPON az ipari termelés arányát, a közlekedés fejlettségét, az egyetemek és oktatási intézmények számát, az adott régió szerepét a nemzeti vagy a nemzetközi döntéshozatali folyamatokban, a központi igazgatás szerepét (elsősorban a transznacionális vállalatok tekintetében), a turizmus arányát tekinti összehasonlítási alapnak. Kutatási empíriák szerint a gazdaságilag legfejlettebb régiókban az ipari termelés szerkezetében hangsúlyeltolódás ment végbe az elmúlt évtizedekben (ESPON 1.4.3 [2007] és Enyedi [2003]). Ezekben a régiókban nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő arányú a magas fejlettségű, a tudás-intenzív szektorok súlya. Michael Krätke a nagyvárosi régiók fejlődését (Krätke [1995] p. 140) elemezve vizsgálataiban rámutatott azokra a termelés-szerkezeti tendenciákra, amelyek a technológiai szerkezetváltás nyomán jelentek meg. A nagyvárosi régiók legjellemzőbb

ilyen sajátossága a szolgáltatási szektor döntő súlya az ún. termelési szektor struktúrájában.³⁶

Jól látható általános jelenség a nagyvárosi régiókban a „klasszikus ipari funkciók” fokozatos kitelepülése. Első ütemben a regionális vonzáskörzetbe (agglomerációs térségbe) települnek át a régióközpontokból a hagyományos termelési egységek, majd következő lépésben a régió túl (periférikus) térségekbe. A fejlett nagyvárosi régióban alkalmazott (ipari) termelés korszerű technológiákon alapul és magas szakképzettséget igényel. Ennek empirikus szemléltetésére talán az egyik legmegfelelőbb az Európai Bizottság gazdasági és társadalmi kohéziót vizsgáló Ötödik előrehaladási jelentése, amely a konvergencia, az átmeneti és a regionális versenyképesség, mint régiókatégoriák legfontosabb jellemzőit hasonlította össze (Európai Bizottság [2008c]). A jelentés kiemeli, hogy a konvergencia régiókban a pénzügyi szolgáltatásokhoz, a kereskedelemhez, a távközléshez és az info-kommunikációhoz, a szállításhoz, valamint a csúcstechnológiájú termékek gyártásához szükséges foglalkoztatottak aránya nem haladja meg a negyven százalékot. Ezzel szemben a hagyományos ipari ágazatokban – például feldolgozóipar, textil ipar stb. – a foglalkoztatottsági ráta változatlanul a legmagasabb, negyvenöt százalék fölötti. Szintén magas a mezőgazdasággal foglalkozók aránya, amely a tizenöt százalékot is meghaladhatja. Az ún. regionális versenyképesség régiókban a pénzügyi és üzleti szektorhoz kapcsolódó szolgáltatások esetében a legmagasabb a foglalkoztatottsági ráta, amely meghaladja az ötven-hatvan százalékot is. Fontos, hogy a magas hozzáadott értékű csúcstechnológiákat előállító termelési ágazatok³⁷ is döntően a versenyképességi régiókban koncentrálódnak. További sajátossága a regionális versenyképesség régióknak, hogy az ipar termelése a bruttó regionális termelésben megegyezik a konvergencia régiók termelési arányával, de ezt lényegesen kevesebb foglalkoztatottal és fejlettebb technikai eszközökkel állítják elő. A regionális versenyképességi régiók emellett átlagosan háromszor többet költenek kutatás-fejlesztésre, mint a konvergencia régiók, ugyanakkor így is jelentős lemaradásban vannak Japán vagy az Egyesült Államok legfejlettebb régióival szemben. Az Ötödik előrehaladási jelentés kitér az ún. „átmeneti régiók” (phasing out) csoportjára is, amelyek foglalkoztatottsági és bruttó hozzáadott érték ada-

³⁶ A primer szektor a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódik, a szekunder az ipari termeléshez, a terciér a szolgáltatási szektorhoz, az ún. kvaterner szektor pedig a tudásalapú technológián és a kutatás-fejlesztésen alapul. Krätke vizsgálatai alapján a nagyvárosi térségekben a szolgáltatási és az ún. negyedik szektor – az info-kommunikációs ágazat – aránya a legmagasabb.

³⁷ Elektronikus és optikai felszerelések, orvosi műszerek, repülőgép és űrkutatás, gyógyszerkészítmények gyártása stb. (Európai Bizottság [2008c]).

tai már hasonlóak a legfejlettebb regionális versenyképességű régiókéhoz. Itt a regionális specializáció gyengébb meglétét, illetve az építőipar viszonylag magasabb arányát emeli ki a jelentés. Az uniós jelentés is alátámasztja, hogy a legfejlettebb régiókban a legmagasabb a csúcstechnológiát és tudás-intenzív folyamatokat alkalmazó ágazatok aránya. Ezzel szemben a kevésbé fejlett régiókban a hagyományos termelési szektor aránya továbbra is a legmeghatározóbb, a magas hozzáadott értéket termelő és nagy szaktudást igénylő ágazatok aránya lényegesen alacsonyabb.

A nagyvárosi régióknak a globalizált gazdaságban betöltött szerepére kapunk magyarázatot, ha a hálózati működés természetes jellemzőit vizsgáljuk. Ehhez nyújtanak segítséget Manuel Castells írásai, amelyben a szerző az új technológia meghatározó alapjainak a tudásalapú társadalmat és az info-kommunikációs szektort tekinti, amelyek nagymértékben elősegítik az egyes régiók sikeres bekapcsolódását a globalizált gazdaságba (Castells [1996] és [2001]). Lippényi Tivadar, Imre József és Kleinheincz Ferenc a magyar régiók innovációs képessége kapcsán rámutattak arra, hogy a magasabb szellemi hozzáadott értéken alapuló innovációs eredmények fontosak, de önmagukban nem növelik a regionális versenyképességet (Lippényi – Imre – Kleinheincz [2005]). *A magas fejlettségű technológiák alkalmazása olyan hálózati együttműködések esetében sikeres, amelyek képesek a térségi szereplőket tematikus és szektorális programok mentén összekapcsolni.* Ehhez kapcsolódik a régióban kialakult intézményrendszer, amely az együttműködésben résztvevők számára biztosít megfelelő stratégiát, intézményi kereteket, módszertani lehetőségeket³⁸. A legsűrűbb kapcsolati hálók Közép-Európában a fővárosi régiókban találhatók, ahol a kutatás-fejlesztés súlya a legmagasabb. A Közép-magyarországi régióra például 2002-ben a teljes hazai kutatás-fejlesztés 69,6 százaléka jutott, amely erőteljes koncentrációjával kiváló feltétele a hálózati kapcsolatok megerősödésének (Lippényi – Imre – Kleinheincz [2005]). Lippényi Tivadar, Imre József és Kleinheincz Ferenc tanulmányukban felhívták a figyelmet arra is, hogy az erős kutatás-fejlesztési és innovációs képességet a beruházási hajlandóság mértéke is nagyban meghatározza. Ezt leginkább a külföldi működő tőke (foreign direct investment, a továbbiakban FDI) beáramlásával jellemezhetjük. E gondolatmenetet továbbfolytatva a Negyedik kohéziós jelentés alapján azt láthatjuk, hogy amíg az 1990-es évek elején GDP arányosan a legnagyobb FDI aránnyal Magyarország rendelkezett, addig a 2000 és 2005

³⁸ Ehhez olyan kapcsolati hálózati modell szükséges, amelyet a szereplők közötti erős kapcsolati intenzitás és sűrűség jellemez. Nem véletlen, hogy a legtöbb régióban speciális regionális innovációs ügynökségeket hoztak létre, amelyek elsősorban feladata a kapcsolati háló intézményesítése.

között átlagosan Csehország 7,5%-os, Szlovákia 6,9%-os, Magyarország 5,4%-os és Lengyelország 3,5%-os FDI részesedéssel bírt (Európai Bizottság [2007a]). A Negyedik kohéziós jelentés a kutatás-fejlesztés vonatkozásában a cseh régiókat – nem csak a Prágai régiót – az uniós átlag feletti kategóriába sorolta, addig magyarországi viszonylatban csak a KMR érte el ezt az osztályba sorolást. A Pozsonyi régió, a Mazóviai vajdaság pedig nem került bele a K+F alapján meghatározott legfejlettebb régiók csoportjába. Az uniós riportok is alátámasztják, hogy a nagyvárosi régiókba összpontosultak a legfejlettebb info-kommunikációs technológiák és a kutatás-fejlesztési kapacitás. A jelentésekből azt is láthatjuk, hogy Közép-Európa vonatkozásában ezek a fővárosi régiók (Európai Bizottság [2007a] és [2008c]).

A nagyvárosi régiók elemzését különleges feladat- és szerepkörük oldaláról is érintenünk kell. A legspeciálisabb helyzetben a fővárosi régiók vannak, amelyek kiterjedt nemzeti, nemzetközi funkciókkal rendelkeznek. Ehhez társulnak még a regionális és települési igazgatási szerepek. Az ilyen típusú fővárosi régiókat nevezi Ágh Attila multifunkciós régióknak, amelyek nemzetközi és szupranacionális, nemzeti, regionális, és települési funkciókat és feladatokat látnak el (Ágh [2005]). Ezek a feladatok egyfelől konkrét igazgatási jellegűek, de a fővárosi régiók jól látható módon megjelennek a nemzetközi érdekérvényesítő folyamatokban is. Szente Zoltán kiterjedt kutatása az európai fővárosokról is alátámasztotta, hogy a multifunkcionalitással a többszintű kormányzási funkciók jól érzékeltethetők, amelyekhez jellemzően kimagasló gazdasági, igazgatási és kulturális szerepkör is párosul. Így a főváros az ország elsőszámú települése (first municipality of the country) (Szente [2007]). Ez a speciális jelleg mindenképpen hatással van a területi kormányzásra, amelyre az egyes fővárosi régiók kormányzási struktúrájának elemzésekor még kitérünk.

Szirmai Viktória kutatásai a nagyvárosi régiók speciális társadalmi vonatkozásaira is rámutatnak: a nagyvárosi tér modern, de ellentmondásos jellegére (Szirmai [2004] és [2009]), így a nagyvárosi térségeken belüli meglévő társadalmi egyenlőtlenségekre, a szuburbanizáció káros hatásaira vagy az újszerű hálózati együttműködések bővülő formáira.

Gyakori, hogy a fővárosi régiók országuk, de sok esetben egy ennél is nagyobb területen látnak el „motorfunkciót”. A fővárosi régiók dominanciájának mértéke az egyes országok térstruktúrájából adódik. A leggyakoribb rendezőelvként a régió lakossági nagyságát és funkcióit tekinthetjük. További hasznos elemzési szempont lehet a törté-

nelmi tradíció kérdése, amellyel a kialakult intézményrendszer szilárdságát vizsgálhatjuk. Mindenképpen előny, ha az adott régió intézményi formája már hosszú évek óta kialakult, elősegítve ezzel a regionális identitás kialakulását. Közvetett következtetést ad számunkra az is, ha egy fővárost – Pozsonyt – csak a rendszerváltást követően az önálló Szlovákia létrehozásával alakítanak ki (Bryson [2008]).

A kis és közepes lakosságszámú országokban a többmilliós fővárosi régiók monocentrikus helyzetben vannak. A magyar és a cseh példához hasonló struktúrát láthatunk például Dánia, Portugália vagy Görögország esetében is. A több tíz milliós országok esetében ugyanakkor ez a monocentrikus helyzet már árnyaltabb képet mutat. A policentrikus jellegű országok esetében szerepük hagyományosan gyengébb, mert több meghatározó súlyú pólussal rendelkeznek. Ide sorolható Németország, Hollandia, Olaszország és Spanyolország is. Ugyanakkor Franciaország vagy Anglia esetében továbbra is kiemelt szerepkörben vannak a fővárosi régiók. Úgy gondoljuk, hogy a térszerkezet mellett az államberendezkedés formája is erős befolyással van arra, hogy az egyes országokban a régiók fejlettsége között milyen mértékű az eltérés. A föderális vagy regionális decentralizált országokban a policentrikus térstruktúra a jellemző, míg a centrális, unitárius államok esetében döntően a fővárosi régiók azok, amelyek domináns, monocentrikus régiókként működnek, erős térségi és gazdasági aszimmetriát kialakítva.

A területi különbségeken kívül gyakori a főváros-vidék szembenállás is. Közép-Európára jellemző, hogy a fővárosi régiók országuk legfejlettebb régiói, és hogy a fejlettségbeli különbség a legfejletlenebb régióval szemben az elmúlt évtizedben folyamatosan tovább növekedett (ESPON Atlas [2006]; Ágh [2007]; EUROSTAT [2009] stb.). Ezt erősíti, hogy az európaizáció és a strukturális politika forrásai elsődlegesen a legfejlettebb régiók felzárkózását segítették elő, a fővárosi régiók tudtak az EU15 fejlettségi szintjéhez leginkább felzárkózni. Ebben magas és képzett lakosságszámuk, irányítási és szolgáltatási központ funkciójuk nagy szerepet játszott.

A dolgozatban két markáns nagyvárosi régió típust emelünk ki:

- A funkcionális városi térség fogalmát, amely esetünkben a nagyváros és az agglomerációjának különböző szintű együttműködését jelöli, illetve a helyi gazdasági központokat.

Az uniós terminológia funkcionális városi térségeknek a legalább 150-200 ezres nagyvárosi térségek csoportját tekinti, amelyek regionális sajátosságaik mentén, specifikus klasztereket létrehozva helyi gazdasági központokként működnek (ESPON 1.1.1 [2004] és ESPON 1.4.3 [2007] stb.).

- A metropoliszrégiókat. A fogalomnak nincsen nemzetközileg elfogadott meghatározása. A dolgozat módszertani részében úgy határoztuk meg, hogy a hagyományos (közigazgatási) régió lehatárolást meghaladó, jellemzően a gazdasági adottságok mentén létrejövő területi együttműködés.

A szakirodalom abban egységes, hogy a nagy népességszámú régiókra használja a metropoliszrégió elnevezést. Így például a METREX a legalább ötszáz ezres lakosságot meghaladó nagyvárosi régiókra (METREX [2005] és [2007]). Az ESPON fogalmi meghatározásában az ún. Európai Metropolisz Növekedési Központ³⁹ szerepel, amelyet a továbbiakban „MEGA” (Metropolitan European Growth Area) rövidítéssel használunk. A metropoliszrégióval olyan területeket jellemezhetünk, amelyek természetes nagyságuk révén meghaladják a NUTS2-es területi-statisztikai lehatárolás felső korlátját⁴⁰. Továbbá a megnevezés arra is alkalmas, hogy olyan – elsősorban gazdasági alapon szerveződő - együttműködések is magába foglaljon, amelyek a régió rendes lehatárolásán túlmutatnak, a legfejlettebb nagyvárosi területeket a rurális területekkel összekapcsolják, esetleg eurorégióként újfajta gazdasági központ szerepét látják el.

2.3.1 A nagyvárosi régiók kategorizálása a funkcionális városi térségek osztályozása alapján

Az előzőekben bemutattuk, hogy az Európai Unió gazdasági fejlődésének mozgatórugói a nagyvárosi régiók. Hiányzik azonban a további csoportosítás a nagyvárosi régiókon belül. Nincsenek elkülönítve a nemzetközi jelleggel bíró – például az Ile de France régió vagy a közép-európai fővárosi régiók – és a regionális jelleggel rendelkező régiók közötti különbségek, jól lehet funkciójuk alapján eltérő szerepet töltenek be a településhálózati struktúrában. A funkcionális városi térségek meghatározásával a nagyvárososok

³⁹ A VÁTI hivatalos ESPON tájékoztatóiban „nagyvárosi növekedési térségként” szerepel a fogalom, de több kutató is – például Perger Éva vagy Rechnitzer János – is a fenti meghatározást alkalmazza.

⁴⁰ Több európai fővárosi régió lakosságának nagysága meghaladja a NUTS2-es szint felső határát jelentő három milliót. Például a Greater London, az Ile de France, a Madridi vagy a Laziosi régió és a Mazóviai vajdaság lakossága is meghaladja az öt milliót. De hasonló a helyzet a német vagy a holland metropoliszrégiók esetében is, amelyek területi-statisztikai lehatárolás alapján már inkább NUTS1-es szintűnek tekinthetők, mint NUTS2-esnek.

és agglomerációjuknak differenciált feladatellátását és szerepét mutatjuk be, amely az európai térstruktúra alakulásának modellezésére is alkalmas. Nem véletlen, hogy az Unió városhálózati csoportosítása is a funkcionális városi térségek rendszerezéséből indul ki.

Az EU27-ben nagyságrendileg mintegy ezerhatszáz funkcionális városi térséget tartanak számon (ESPON 1.1.1 [2004] és ESPON Atlas [2006]; Rechnitzer [2007] és Perger [2008] stb.). Ezek közül mintegy száznyolcvan a kétszázezret meghaladó nagyvárosi térségek száma (BBR [2004]). Ezzel szinte megegyező az URBAN AUDIT ún. „Nagyvárosi zóna” - a továbbiakban LUZ (Large Urban Zone) – meghatározása.

A funkcionális városi régiókat a térszerkezeti struktúrában betöltött szerepük alapján rendszerezhetjük. Az ESPON kutatás a lakosságszám mellett további rendezőelveket is bevezetett⁴¹ (ESPON 1.1.1 [2004]; ESPON 1.4.3 [2007] stb.). Ily módon azpai régiókat a térstruktúrában betöltött szerepük alapján három részre bontottuk:

1. A nemzetközi vonzerővel rendelkező nagyvárosi régiókra. Ezekre a régiókra használjuk a metropoliszrégió fogalmát. A közép-európai fővárosi régiók is ebbe a körbe tartoznak.
2. Egy-egy országrész fejlődését meghatározó régiókra. Ezek a régiók meghatározó gazdasági vonzáskörzettel rendelkeznek, ugyanakkor nemzetközi kisugárzásuk már kevés ahhoz, hogy az európai térstruktúrában befolyásos szerepet töltsenek be.
3. Helyi pólusokra. Ezek a funkcionális városi régiók jelentik az európai városhálózati struktúra alapját, szerepük a helyi központok fejlesztése és összefo-

A funkcionális városi térség megnevezésben továbbra is a legmeghatározóbb szempont a városi térség lakossági nagysága és az országos népesség aránya⁴². A lakossági nagyság függvényében határozták meg a többi mutatót is, mint például az elérhetőséget vagy a tudásbázist, a gazdasági fejlettséget, az igazgatási funkciók ellátását és a képzettség szintjét vagy az egyes térségek turisztikai vonzerejét és kulturális adottságait összehasonlító indikátorokat (ESPON 1.1.1 [2004]; ESPON 1.4.3 [2007] stb.).

⁴¹ Az ESPON és METREX csoportosítások a gazdasági indikátorokat, az infrastrukturális fejlettséget, a tudásalapú termelési folyamatokat és az innováció orientáltságot is alapul vették. Kizárólag lakosságszám alapján nem érdemes a nagyvárosi régiókat kategorizálnunk, azonban általánosságban elmondható, hogy a népességszámot tekintjük az elsőszámú rendezőelvnek.

⁴² A legkisebb funkcionális városi térségnek már a 15 ezres városokat, és a hozzájuk kapcsolódó 50 ezres vonzáskörzetet tekinthetjük az ESPON 1.1.1 kutatása alapján. Általánosan elfogadott rendezőelv, hogy vonzáskörzetnek azokat a városokat, illetve azokat városi térségeket tekinthetjük, ahol az ország össznépességének legalább a 0,5 százaléka él.

Más elméleti megközelítések a régió felépítése alapján mutatták be annak funkcionalitását. Marga Pröhl és Bernd Adamaschek a régió meghatározásakor rámutatott annak területi (funkcionális) tagozódására. Munkájukban kiemelték, hogy a régió egy központi részből, és azt körbevevő gyűrűkből, vonzási övezetekből áll össze. A régió magja esetleg több központú, az ehhez kapcsolódó képzeletbeli gyűrűk pedig különböző integráltságú vonzáskörzeteket jelölnek (Adamaschek és Pröhl [2006]). Ez azt jelenti, hogy minél közelebb található az adott vonzáskörzet a régió magjához, annál erősebb az együttműködés közöttük. A magyar főváros példájával jól szemléltethető, hogy Budapest működésével szorosan összefüggnek a belső agglomerációs gyűrűben lévő települések: Budaörs, Budakeszi, Szentendre stb. Ezzel szemben lényegesen lazább a kapcsolat a főváros és az agglomerációs gyűrűn kívüli Cegléd között. Perger Éva kutatásaiban is hasonló módon jeleníti meg a kérdést. Magot, belső és külső gyűrűt, valamint a régión kívüli körzeteket különböztet meg (Perger [2008]). Így a nagyvárost körbevevő belső gyűrű az agglomerációs térséget jelenti, amely mára már összenőtt a régióközponttal, és amelyben horizontális együttműködési struktúrák kialakulásának lehetünk tanúi. A „koncentrikus gyűrűn” a régió magjától kifelé haladva a funkcionális kapcsolatok fokozatos gyengülését tapasztaljuk.⁴³

A régiók funkcionális tagozódásának elemzése természetesen komplex vizsgálatot igényel. Az ESPON négy alapvető térségtípust⁴⁴ különböztetett meg a funkcionális térsé-

⁴³ A Közép-magyarországi régió esetében belső gyűrűnek a fővárost és belső agglomerációt tekintjük. Ez a gyűrű koherens gazdasági, kulturális egységgé alakult az elmúlt évtizedekben, és jelentős befolyással van a régió többi térségére. A gyűrűs szerkezet a természetes fejlődési folyamatokat követi, amelyet a közigazgatási lehatárolás nem képes követni. A vonzáskörzet ún. külső köréhez azon gazdasági pólusok tartoznak, amelyek működését a főváros jelentősen meghatározza, de azokra közvetlen befolyása alacsonyabb. A harmadik kategóriába a Közép-magyarországi régió statisztikai lehatárolásán kívül eső térségek tartoznak – mint például Esztergom, Székesfehérvár – amelyek gazdasági tekintetben még a fővárosi régióhoz tartoznak, de már önálló gazdasági és regionális pólust alkotnak.

⁴⁴ A funkcionális városi térségek térstruktúrája alapján négy alaptípust különböztettek meg:

- Amikor azonos súlyú települések alkotják a régiót, de közöttük nincs tényleges együttműködés és hiányzik a régióközpont.
- Egy monocentrikus régióközpont határozza meg a régió működését, és nincs a régióban további térségi pólus. Ilyenek a közép-európai fővárosi régiók.
- Amikor a régióközpont mellett további térségi központok alakultak ki. Az ESPON kutatás a Brüsszeli régiót sorolja ide, de a Müncheni Európai metropoliszrégió is ide sorolható. Az ilyen helyi pólusok további funkcionális együttműködések alakítanak ki, a régióközponttól való dependencia mértéke csökken, és végeredményében több horizontális kapcsolat alakul ki.
- A régióközpont mellett számos helyi fejlesztési pólus működik. Erős a horizontális együttműködés és a kapcsolati háló, a kisebb fejlesztési központok egymással is hálózati működésben vannak. Az ESPON kutatás az egy központú nagyvárosi régiók közül a Greater London térstruktúráját tekinti ilyennek, de további példaként említhető az Amsterdam – Hága – Rotterdam alkotta Randstadti régió, vagy a Nürnbergi Európai metropoliszrégió. Ez utóbbiak esetében a régióközpont szerepét már több nagyváros tölti be. A modell sajátossága, hogy a régió magja mellett további meghatározó fejlesztési pólusok alakultak ki, amelyek horizontális együttműködésben vannak egymással.

gek elrendeződése kapcsán (ESPON 1.1.1 [2004] és ESPON 1.4.3 [2007] pp. 21-26). Tekintettel arra, hogy a kutatásunkban vizsgált fővárosi régiók jellegükből adódóan monocentrikus régiók, ezért releváns kérdés a régióközpontokat körbevevő gyűrűk helyzete, és az ott kialakuló együttműködések. Fontos kérdés továbbá, hogy mekkora az egyes régiók vonzáskörzete. A szakirodalom itt is eltérő mérési módszereket használ, amelynek alapját az *egy bizonyos idő alatt elérhető települések köre*, vagy az *otthon-munkahely közötti ingázás időtartama adja*.⁴⁵ Összetettebbé vált a vizsgálati módszer is, amely részletesebb rendezőelveket követ, mint például a régió lakossága vagy a vonzáskörzet.

Összegzésként a funkcionális városi térségek kapcsán elmondhatjuk, hogy az európai és az országos településhálózati struktúra az elmúlt két-három évtizedben jelentősen átalakult, a hagyományos fogalmi meghatározások egyre kevésbé érvényesülnek. Megerősödtek a horizontális kapcsolatok, az újfajta regionális együttműködések. Perger Éva a nagyvárosi térségek nemzetközi vizsgálatakor kiemelte, hogy a városi régiók fogalma, nagysága országonként jelentősen eltér (Perger [2008]). Ezért megítélésünk szerint elsősorban fejlődési tendenciákat szükséges figyelemmel kísérnünk. Általános érvényű Európa-szerte, hogy a vertikális struktúra a települési hálózati rendszerben fellazult, ezzel párhuzamosan az egyirányú függőség a nagyváros és agglomerációja között csökkent. Már nem beszélhetünk központi városról, amely hierarchizált agglomerációs struktúrát alakított ki, hanem funkcionális elven szerveződő, horizontális nagyvárosi régiók kialakulását láthatjuk (Enyedi [2003]). A helyi, térségi kezdeményezések (bottom up) mellett a közigazgatás reformja – decentralizáció, esetleg a devolúció nyomán a helyi és a területi szint egyre erősebb jogosítványokat kapott. A területi kormányzás térnyerésével a régiók mozgástere fokozatosan kibővült (Read [2003]), a horizontális hálózati együttműködések révén pedig inter- és transzregionális kapcsolati rendszerük erősödött. A

⁴⁵ Az ESPON háromnegyed órás intervallumot vizsgál, a magyar gyakorlat a funkcionális városi térségek esetében pedig a harminc perc alatt megtett távolságot elemzi. Az EU tagállamok között jelentős a szórás ebben a tekintetben, amelyben a közlekedési infrastruktúra eltérő fejlettsége meghatározó szempont. Általánosságban kiemelhetjük a Pentagon térség és a német metropoliszrégiók kedvező helyzetét. Hans Heinrich Blotevogel például az egy óra alatt közúton megtehető távolságot vizsgálta a német metropoliszrégiók esetében, amellyel egy 65-80 kilométeres sugarú kört határozott meg vonzáskörzatként (Blotevogel [2006]). Ez lényegesen kedvezőbb, mint a közép-európai régiók esetében megtehető távolság. Az ESPON kutatás uniós szinten egységes mérési szempontok kialakítására törekedett. Ez a funkcionális városközponttól közúton háromnegyed óra alatt elérhető települések köre. Az ilyen körzetek az ún. „lehetséges városi stratégiai horizontok” (Potential Urban Strategic Horizon) a továbbiakban PUSH területek (ESPON 1.4.3 [2007]), amelyek nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tesznek. A kutatás a regionális vonzáskörzetek nagysága mellett a regionális integráció és együttműködési formák különböző típusait is elemezte.

térségi fejlődés talán legnagyobb átalakulásának tartjuk a funkcionális nagyvárosi térségek politikai és gazdasági súlyának erősödését, amellyel részeseivé váltak az uniós, a nemzeti és a regionális döntéshozatalnak. Az EU-ra kiterjedő térstruktúra vizsgálatával pedig bemutattuk, hogy a nagyvárosi régiók három különféle csoportba sorolhatók, amelyben a közép-európai fővárosi régiók az egyközpontú (monocentrikus) nemzetközi vonzerővel rendelkező régiók közé tartoznak.

Michael Krätke az egyes régiók földrajzi elhelyezkedése és a nemzetközi hálózati működésben betöltött szerepe alapján jutott hasonló megállapításokra (Krätke [1995]). Vizsgálatában kiemelte, hogy a hálózati együttműködésekben élenjáró régiókat fejlett infrastrukturális adottságok és termelési technológiák, valamint a humánerőforrás koncentrációja jellemzik. Ezen tényezők együttes elemzésével regionális, nemzeti, európai és globális vonzerővel rendelkező régiókat nevezett meg, amelyek már teljes körű hálózati rendszert alkotnak. Az európai városhálózati rendszer hierarchizált, funkcionálisan akkor működik hatékonyan, ha piramis szerkezetű. Az egyes városi térségeknek speciális szerepük van a hálózati struktúrában, amelyet a területi adottságok és az abból kialakult regionális szerkezet határoz meg.

2.3.2 A nagyvárosi régiók legfejlettebb csoportja: a metropoliszrégiók

Világszerte általános tendencia a nagyvárosi régiók térnyerése, a transznacionális hálózati együttműködések megerősödése. A metropoliszrégiók a legfejlettebb és magas lakosságszámmal rendelkező gazdasági terek. A témában átfogó kutatások folynak mind európai (ESPON és a METREX, franciaországi DATAR⁴⁶ és a német BBR és IKM kutatások), mind világviszonylatban (GaWC). Ugyanakkor nincsen a kutatók között egységes megállapodás, hogy mely nagyvárosi régiókat jelölik metropoliszrégióknak. Megjelenik például az ún. globális városok vagy világváros⁴⁷ (global city, world city) fogalma is (Brenner [1998]). Érdekesség ugyanakkor napjainkban ez egyre inkább a fejlődő országokban megjelenő urbanisztikai jelenség. A dolgozatban ezzel a kérdéssel nem foglalkozunk, vizsgálatunk az európai metropoliszrégiókra koncentrálódik.

⁴⁶ DATAR Les Villes Européennes kutatása, a Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) metropoliszrégiós kutatásai, valamint a METREX-hez is kapcsolódó Európai Metropoliszrégiók Németországi Kezdeményezési Köre (Initiativkreise Europäische Metropolregionen in Deutschland) európai szinten vizsgálják a metropoliszrégiók sajátos fejlődéseit. A Globalizáció és Világvárosokat Kutató Hálózat (Globalization and World Cities Research Network) pedig átfogó módon, nemzetközi szinten közelíti meg a problematikát.

⁴⁷ Globális város (Sassen [1991] és [1993]), a globalizált város (Marcuse és van Kempen [2000]) és világváros (Friedmann [1986]) fogalmak dolgozatunk szempontjából azonos tartalmúak.

Több kutató is szimbolikus értelemben és nem a nemzetközi térstruktúrában betöltött szerepe alapján használja a fogalmat. Így például a Frankfurti, az Amsterdami, a Müncheni vagy a Zürichi régiót (Brenner [1998]; Krätke [1995]; Scott [1988] stb.) is világvárosokként jellemzik, mi azonban ezeket a régiókat az európai térstruktúra második szintjére helyezzük. Ezek a régiók ugyan komoly nemzetközi kisugárzással rendelkeznek, igazi transznacionális régiókként meghatározó aktorai környezetük gazdasági fejlődésének, de nem rendelkeznek azzal a lakosságszámmal és vonzerővel, amelyek a világvárosokat jellemzik.

A metropoliszrégiók és a világvárosok közötti igazi különbséget a lakosságszám és a nemzetközi térstruktúrában betöltött pozíció jelenti. Minden világvárost egyben metropoliszrégióként tartunk nyilván, azonban sok metropoliszrégió nem éri el a világvárosok szintjét. Európában London és Párizs tekinthető világvárosnak, amely fogalom egy sokmilliós nagyvárosi régiót jelöl, kiemelt gazdasági irányító szerepkörrel és nemzetközi kisugárzással. E két fővárosi régiót követi a Berlini és a Brüsszeli régió.⁴⁸ A különbség a nagy lakosságszámú és erős nemzetközi kisugárzással rendelkező többi fővárosi régióval szemben (például a Madridi régió, vagy a Római (Lazio) régió) az, hogy az előbbiek nemzetközi szinten meghatározó irányító és döntéshozatali központok, kiemelkedő elérhetőségekkel. Ezért úgy gondoljuk, hogy a régió vonzereje és nemzetközi attraktivitása mellett a nemzetközi gazdasági életben betöltött szerepe a meghatározó. Elméletünkben erősít meg minket Peter Taylor, aki – Castells alapján – a globális folyamatokat reprezentatív módon meghatározó négy „térégi áramlást”⁴⁹ vizsgálva ábrázolta a nagyvárosi régiók hálózati együttműködését (Taylor [2005]). Taylor négy ún. „világáramlással” mutatta be az egyes világvárosok szerepét a globalizált világ gazdaságban. Ábrázolásából kitűnik, hogy a globális városok kiemelt csomóponti szerepet töltenek be. A taylori ábrázolás másik lényeges következtetése, hogy azok a metropoliszrégiók, amelyek egy-egy „áramlásban” kiemelkedő szerepet játszanak, meghatározó

⁴⁸ A német fővárosi régió esetében a gondot a főváros magas eladósodottsága és relatív alacsony ipari potenciálja, illetve Brandenburg tartománnyal, mint természetes vonzáskörzetével meglévő konfliktusok jelentik. Jól látszódnak azok a törekvések, amelyekkel a Berlini régió elérhetőségét javítani kívánják (Európa legfejlettebb átmenő forgalmú pályaudvarát 2006-ban adták át, valamint az elkövetkezendő években meginduló hatalmas reptérfejlesztési koncepció stb.), ugyanakkor e téren erős lemaradásban van a többi metropoliszrégióval szemben. A Brüsszeli régió a nemzetközi életben betöltött szerepe alapján meghatározó, de sem lakossági nagysága, sem gazdasági teljesítménye nem elegendő ahhoz, hogy egy globális város, régió szerepét betöltse.

⁴⁹ Az egyes áramlások: a magas szintű termelési szolgáltatások aránya (advanced producer service), a banki és a pénzügyi szektor erős súlya (banking, finance sector), a globális jogi szolgáltatások (global legal service) és a média térségek (media agglomerations).

regionális térségi pólusokként kapcsolódnak be a nemzetközi hálózati struktúrába.⁵⁰ A regionális sajátosságok optimális kihasználása tehát komoly versenyelőnyt eredményezhet.

A policentrikus térstruktúrájú országokra jellemző, hogy több gazdasági pólussal rendelkeznek, és rendszerint a gazdasági különbségek az egyes régiók között alacsonyabbak. Gyakori az is, hogy a metropoliszrégió több központból áll össze, ezáltal a régió belső struktúrája is policentrikus. Ilyen például Németországban a Ruhr-vidék, vagy a Hannover – Göttingen – Braunschweig által kialakított régió, vagy Hollandiában a korábban már említett Randstadi régió. Ezzel szemben a globális városok sajátossága, hogy egy-egy nagyváros köré szerveződő több milliós vonzáskörzet jön létre.

Kutatásunk szempontjából a világváros teóriák elméleti megalapozása hasznos következtetésekkel jár, amelyek felhasználhatók a térségi koncentráció és a regionális specializáció elemzésekor. Az ún. globális város fogalma először a huszadik század közepén jelent meg Peter Hall mára már klasszikussá vált munkájában (Hall [1966]). Hall a globalizáció látható megerősödésével az urbanizáció térségi koncentrációját emelte ki. Elmélete a csomóponti jelleg és a régió földrajzi elhelyezkedésének sajátosságaiból, valamint a különböző töketényezők akkumulációjából indult ki. A globalizált világgazdaság jellemző vonása, hogy nem elsősorban államokban, hanem gazdasági központokban öltenek formát (Friedmann - Wolff [1982] p. 310). John Friedmann elhíresült ún. világváros elméletében (The World City Hypothesis) (Friedmann [1986]) lényegében megalapozta a világváros, és a nemzetközi vonzerővel rendelkező metropoliszrégió mai napig is használt feltételeit.⁵¹ Ezek a következők:

- Meghatározó pénzügyi központ szerepének betöltése.
- Transznacionális vállalatok székhelyei, regionális központjai.
- Nemzetközi szervezetek és intézmények központjai.
- A szolgáltatási szektor dominanciája.
- Termelési központ szerepe, döntéshozatali és irányító funkcióval.

⁵⁰ Modelljében a londoni és párizsi világváros régió kulcsszerepe a nemzetközi és a globalizált hálózati együttműködésekben jól látható, azonban több európai metropoliszrégióval is találkozhatunk, amelyek regionális specifikációjukat tekintve meghatározó csomópontjai a globalizált világ gazdaságának. Így például pénzügyi szolgáltatások kapcsán a Frankfurti régió, a jogi és igazgatási kérdések tekintetében a Brüsszeli régió stb.

⁵¹ A Friedmann által kidolgozott hét ismért a mai napig a kutatások alapjait képezik, az általunk hivatkozott empirikus kutatások is ezen alapelveket követik.

- Közlekedési csomópont.
- Jelentős népességszám és népsűrűség.

A szolgáltatási szektor dominanciáját és a globális városok elsődleges csomóponti jellegét emeli ki Saskia Sassen (Sassen [1991] és [1993]). Paul Knox és Peter Taylor pedig a világvárosok szerepét vizsgálja a nemzetközi térstruktúrában (Knox - Taylor [1995]). Kutatásaikban alátámasztják Friedmann megállapításait, és bemutatják a globalizált városokat, hogy miként, milyen folyamatok útján váltak a világkereskedelem és a nemzetközi tőkeáramlások központjaivá. A globalizációnak, mint külső hatásnak, nagy szerepet tulajdonít mind Sassen, Knox és Taylor, kiemelve, hogy azok a nagyvárosi térségek váltak meghatározó nemzetközi csomópontokká, amelyek multinacionális cégek központjai, továbbá ahol a stratégiai döntéshozatal és az irányítási funkciók vannak⁵². Ezzel párhuzamosan általános jelenségként fogalmazható meg, hogy a klasszikus termelési struktúrák helyett (primer és a szekunder szektor) a szolgáltatási szektor súlya a döntő. A szolgáltatási szektoron belül kimagasló a magas tőkeigényű pénzügyi szolgáltatások aránya, és az ehhez kapcsolódó pénzügyi központok száma, valamint az info- és kommunikációs technológiákon alapuló termelés. Saskia Sassen ugyanakkor kitér az urbanizáció és a globalizációs fejlődés negatív jelenségeire is. Ilyenek a fokozódó regionális különbségek (Sassen [1991]), amelyek fokozatos ellentéteket jelentenek az ország többi régiójával szemben⁵³, de az adott világvároson belül is súlyos társadalmi konfliktusforrások, amelyek például polarizációt és szegregációt okoznak.

A világvárosok és a metropoliszrégiók másik megközelítésmódját adja Manuel Castells, amikor a globalizált világ meghatározó mozgatórugójának az információs társadalmat és a hálózati áramlásokat nevezi⁵⁴. Castells a világvárosok csomóponti megközelítése mellett, amelyre az ún. helyek tere (space of places) elnevezést használja, bevezette a (hálózati) áramlások terének (space of flows) fogalmát (Castells [1996]). Castells az „áramlások tere” szimbólum alatt elsősorban az információ, a tudás, a képzett munkaerő

⁵² Nemzetközi bankok, biztosítók, pénzügyi tanácsadó cégek, könyvvizsgáló irodák központjai a világvárosok, ahol a regionális irányítói funkciókat ellátják, illetve koordinálják (Knox - Taylor [1995]).

⁵³ Saskia Sassen az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és Japán metropolisz térségeit vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy az egyes országokban meglévő területi különbségek tovább növekedtek. A legfejlettebb térségeknek számító globális városok növekedése felgyorsult, addig a globalizáció folyamataiban kevésbé résztvevő régiók növekedése lelassult. Ez egy aszimmetrikus térségi fejlődést eredményezett.

⁵⁴ Kutatásaiban az információs társadalom fejlődését és a nagyvárosi régiók változásait mutatta be, amelyek közül véleményünk szerint a legnagyobb érdeklődést „Az információs város” (The Informational City) [1989] és „A hálózati társadalom felemelkedése” (The rise of network society) [1996] című munkái váltották ki.

és a technológia áramlását érti, döntően annak földrajzi vonatkozásában (Jakobi [2007]). A fogalmat a globalizált világgazdasági folyamatokat figyelembe véve Doreen Massey világméretű áramlásokra (world of flows) egészítette ki, amelyet Peter Taylor is átvett modelljének alkalmazásakor.

Castells, Massey és Allen kutatásaikban a regionális versenyképességet meghatározó tényezők között jelenik meg az információs társadalom fejlettsége és technológiai feltétele, és ezzel párhuzamosan kiemelik a metropoliszrégiók szerepének térnyerését (van der Wusten [2004]). Castells vizsgálata szerint a területi különbségek tovább nőttek a centrumtér és a periférián lévő országok, illetve régiók között, amelyben az információs társadalom meglétének és fejlettségének is nagy szerepe volt (Castells [2001]). Castells ugyanakkor azt is említi, hogy az információs társadalom által kialakított új áramlások a társadalom részéről ún. „ellenáramlásokat” is létrehoznak, amelyek a regionális identitás, a lokalitás jellemző vonásait hordozzák magukban. Peter Taylor összekapcsolja a hálózati és a csomóponti megközelítéseket oly módon, hogy a hálózati áramlásokat és a transznacionális folyamatokat a globális városok, valamint a metropoliszrégiók mint csomópontok („hub”-ok vagy „nodes”-ok) integrálják (Taylor [2002]).

Amíg Castells és Massey az információs áramlást a hálózati társadalmunk morfológiai alapjaként határozták meg, addig Saskia Sassen a globális város fogalmában ezen új térségi formák döntéshozatali és kontrollfunkciójának szerepére hívta fel a figyelmet (Sassen [1991]). A nemzetállamok helyett és mellett ezek a gazdasági övezetek kiemelt döntéshozatali szerepkörrel rendelkeznek, és erős nemzetközi kisugárzásúak, valamint az országos, a regionális és a transznacionális döntéshozatali folyamatoknak is aktív szereplői.

Valamennyi elméletben az info-kommunikációs technológiák és a hálózati jelleg meg-növekedett szerepe látható. Közös elem, hogy a változást, az állandó mozgást, dinamikus szemléletet (flow) követnek. Nemes Nagy József a regionális földrajz oldaláról szemlélte a különböző térkapcsolati mozgásokat (Nemes-Nagy [2003]). Ezek társadalmi hatásait vizsgálva Nemes-Nagy a világvárosok elméletétől némileg eltérően három kategóriát állított fel:

- Áramlás (flow)
- Terjedés (diffusion, spread)
- Növekedés (growth).

Csoportosításában az áramlás döntően az adott térségben vagy régió belüli társadalmi folyamatok összessége, amelyben a mobilitás, a tőke és az információk folyamatok kiemelt szerepet kapnak. Rendszerezésében a terjedés és a növekedés azok a mozgások, amelyek új elemként, külső tényezőkként (át)alakítják a térkapcsolatokat.

Az általunk kiemelt modellek konklúziója, hogy a metropoliszrégiók vizsgálatát dinamikus tényezők mentén érdemes a leginkább végezni. Így a regionális területi adottságokat, mint például az infrastruktúra fejlettségét, a lakosság nagyságát és képzettségét, a gazdasági fejlettséget, a régiók hálózati együttműködését és a horizontális kapcsolatok jellegét, valamint a regionális kormányzási formák működésének hatékonyságát szükséges szem előtt tartani. Ezek alapján vizsgálhatjuk a régióknak a nemzetközi térstruktúrában betöltött szerepét és eredményes működését.

2.4 A metropoliszrégiók kategorizálása az európai térstruktúrában

A nagyvárosi régiók fogalmi meghatározásakor a térstruktúrában betöltött funkció több kutatónál is megjelent. Disszertációnkban az ESPON által definiált hetvenhat MEGA csoportosítására helyezzük az elsődleges hangsúlyt. Az uniós kutatás nagyban támaszkodik John Friedmann elméleti munkájára, amelyet korábban bemutattunk. Az ESPON hét rendezőelvet alakított ki a metropoliszrégiók csoportosítására (ESPON 1.1.1 [2004]):

- Magas népességszám. Azokat a magas népsűrűségi rátájú régiókat tekintik metropoliszrégióknak, amelyek „jóval” meghaladják az uniós területi átlagot, a 107 fő/km²-t.⁵⁵
- Közlekedési infrastruktúra fejlettsége, és a nemzetközi elérhetőség.
- Gazdasági fejlettség.
- Döntéshozó központok aránya a magánszférában.
- Nemzetközi szervezetek súlya.
- Turizmus és idegenforgalmi vonzerő.

⁵⁵ Az ESPON ezzel kikerüli a kérdést, hogy konkrét lakossági számot közöljön. Perger Éva a hazai nagyvárosi térségek rendszerezésekor az uniós „urbánus” szint mértékének küszöbértékének a 120 fő/ km²-t tekinti (Perger [2008]).

- Regionális tudásbázis, a felsőfokú intézmények száma, továbbá a humán erőforrás koncentrációja és a kutatás-fejlesztésben dolgozók aránya.

Az ESPON mutatók tehát illeszkednek a metropoliszrégiók elméleti megalapozásában bemutatott főbb ismérvekre. Új elemek a turizmus és a regionális vonzerő.

Az uniós városhálózati piramis tetején az ún. *globális csomópontok* (global nodes) (ESPON 1.1.1 [2004]; ESPON Atlas [2006] és METREX [2005] meghatározás) állnak. Ezeket a metropoliszrégiókat nevezhetjük világvárosoknak is. Európában a Greater London régió, illetve a Párizst magába foglaló Ile-de France régió tartozik ebbe a csoportba.

Az uniós városhálózati struktúrában a globális csomópontokat az „*Európa motorjai-ként*” (European Engines) nevezett metropoliszrégiók követik, amelyek *kiemelkedő gazdasági és elérhetőségi mutatókkal rendelkeznek*, magasan képzett humán erőforrás koncentráció jellemzi őket regionális sajátosságokkal. Ugyanakkor lakosságszámuk és/vagy nemzetközi vonzóképeség tekintetében elmaradnak a világvárosoktól. Ilyen típusú metropoliszrégióból az ESPON tizenhatet tart nyilván (ESPON 1.1.3 [2005]). A „globális csomópontok” és az „Európa motorjaiként” jellemzett régiók Európa legfejlettebb és legversenyképesebb metropoliszrégiói. Közép-Európából egyedül a Bécsi régió tartozik ebbe a kiemelt körbe. Ezek a metropoliszrégiók alkotják az európai térszerkezet csúcsát, amelyet legelső csoportként tart nyilván az uniós terminológia. Fontos, hogy ezek a metropoliszrégiók már nem csak Európa legfejlettebb térségében, a Pentagon térségben összpontosulnak, hanem például ilyenek északon a Koppenhágai vagy a Stockholmi régió; a mediterrán térségben a Madridi-, a Barcelonai- és a Római (Laziói) régió. Lakosságszámukban is jelentős különbségek vannak, amelyek másfél- és öt millió között oszlanak meg.

Ún. „Erős MEGÁ-knak” (Strong MEGAs) tekinthetjük azokat a nagyvárosi régiókat, amelyek *egy-két sajátosság tekintetében versenyképesek*. Rechnitzer János például a humán erőforrás magas arányát emeli ki (Rechnitzer [2007]), de további ilyen jellemzők az elérhetőség vagy népességszám, vagy a döntéshozatali funkciók, ugyanakkor az összehatas tekintetében már gyengébbek az Európa motorjaiként megnevezett metropoliszrégióknál. Erős MEGA-ként az ESPON nyolc nagyvárosi régiót kategorizált, amelyek a második csoportot alkotják.

A harmadik csoportba az uniós terminológia ún. „Potenciális MEGA központokként” (Potential MEGAs) határozza meg azokat a metropoliszrégiókat, amelyek *több versenyképességi tényezőben is elmaradnak* az első két csoporttól. Alacsonyabb gazdasági fejlettség, rosszabb elérhetőség, kevesebb nemzetközi vállalat és intézmény regionális döntéshozatali központja a jellemző. Ebbe a körbe tartozik a közép-európai fővárosi régiók közül a Közép-magyarországi régió, a Mazóviai vajdaság és a Prágai régió. Az EU27 térségéből összesen huszonhat metropoliszrégiót sorol az ESPON a városhálózati struktúra harmadik szintjére.

Végezetül azon nagyvárosi metropoliszrégiókat, amelyek az *uniós átlag alatti gazdasági fejlettséggel* rendelkeznek, továbbá *strukturális gondok jellemzik, valamint nemzetközi elérhetőségük sem megfelelő* – ún. gyenge metropoliszokként (weak MEGAs) jelöli a szakirodalom. Ide tartozik például a román vagy a bolgár főváros régiója, vagy azok a korábban meghatározó ipari nagyvárosi régiók, amelyekben acél- és vaskohászat, vagy bányászat dominált. Az ESPON csoportosítás a Pozsonyi régiót ide sorolta. A negyedik csoportba huszonhárom metropoliszrégió került.

1. táblázat Az európai metropoliszrégiók besorolásáról

Metropoliszrégió típusa és besorolása az európai térstruktúrában	Metropoliszrégiók száma	Példák a Globális Integrációs Zónán (GIZ) belüli illetve az azon kívüli földrajzi térségek metropoliszrégióiról
Globális csomópont – <i>Első csoport</i>	2	Greater London, Ile-de France régió
Európa motorjai – <i>Első csoport</i>	17	GIZ-en belül: Hamburgi, Müncheni Milánói és Amszterdami régió stb. GIZ-en kívül: Koppenhágai-, Stockholmi-, Madridi-, Római- és Bécsi régió
Erős MEGÁ-k – <i>Második csoport</i>	8	GIZ-en belül: Torinói régió GIZ-en kívül: Dublini-, Athéni-, Oslói-, Genfi régió
Potenciális MEGÁ-k – <i>Harmadik csoport</i>	26	GIZ-en belül: Rotterdami, Lyoni, Brémai régió GIZ-en kívül: Prágai régió, Mazóvia vajdaság, KMR, Lisszaboni-, Glasgowi- és a Valenciái régió
Gyenge MEGÁ-k – <i>Negyedik csoport</i>	23	GIZ-en belül: nincs GIZ-en kívül: Pozsonyi-, Szófia-i-, Bukareszt-i-, Portói-, Seville-i-, Vilniusi- és Ljubljana-i régió

Forrás: ESPON 1.1.3

Az európai regionális és városhálózati szerkezetben erőteljes aszimmetria mutatkozik. A globális integrációs zónaként is jellemzett központi térség rendelkezik a legtöbb, ún. egyes csoportba tartozó metropoliszrégióval. Ezek a régiók igazi növekedési pólusokként működnek, ahol földrajzilag koncentráltan – egy adott sávban – helyezkednek el, két igazi globális régió irányításában. Ugyan a Castells-i elvek a tér és a távolság helyett a hálózati együttműködések szerepét emelik ki, az erőteljes földrajzi koncentrációt mindenképpen meghatározó versenyképességi előnynek tartjuk. Erre legjobb gyakorlati példa a Magtárság metropoliszrégiói, amelyek egymással kooperációban átfogó hálózati struktúrában működnek, állandó impulzust adva térségüknek.

3. TERÜLETI FOLYAMATOK ÉS A TERÜLETI POLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az előző részben bemutattuk a régió fogalmának összetettségét, a nagyvárosi régiókat funkcionális szempontok alapján vizsgáltuk, majd a nemzetközi térstruktúrában betöltött szerepük alapján kategorizáltuk. Ennek a fejezetnek a célja az EU-ban kibontakozó területi politikák és fejlődési tendenciák alakulásának elemzése. Ezt a Lisszaboni Stratégia változásának keretében mutatjuk be, amelynek eredményeként – a 2007-ben, Lipcsében elfogadott területi menetrend értelmében – várhatóan 2011-ben a magyar uniós elnökség alatt egységesítik a területi, a gazdasági és a szociális kohéziót meghatározó politikai folyamatokat.

Az Unióban új gazdasági térségek formálódását figyelhetjük meg, az elmúlt években látványos fejlődésnek indultak a transzregionális folyamatok. Bár nagyon markáns regionális sajátosságok jellemzik az európai területi folyamatokat, néhány általános ismérvet is megfigyelhetünk. Ilyenek a regionális egyenlőtlenségek csökkentése a policentrikus jelleg megerősítésével, vagy a fenntarthatóság biztosítása, továbbá a nagyvárosi régiók csomóponti jellegének fejlesztése.

A fejezetben rendszerezzük az Európai Unió térségeit és övezeteit. Emellett bemutatjuk egy funkcionális makrorégió sajátosságait. Ezeket a későbbiekben felhasználjuk a közép-európai térség széleskörű elemzésére. Először áttekintést adunk az EU-ban meginduló új gazdasági térségek és övezetek kialakulásáról a 3.1. alfejezetben. Ezt követően a többszintű kormányzási elméletek bevonásával a területi politika bemutatására vállalkozunk 3.2 alponban.

A fejlesztéspolitikai rendszer alakulását a kohéziós politika, a lisszaboni stratégia és az újonnan csatlakozott tagországok esetében a konvergencia program együttesen határozzák meg. Értelmezésünkben ez egy összetett rendszer, amely kiegészül további meghatározó közösségi politikai mezőkkel (community policy fields), mint például az uniós energiapolitika, a fenntartható fejlődés vagy a környezetvédelem. Ezek együttesen formálják a fejlesztéspolitika cél- és eszközrendszerét. Az egyes közpolitikai ciklusokban bekövetkezett változásokat a többszintű kormányzás vizsgálatán keresztül mutatjuk be.

Az uniós kohéziós politika fordulópontjához érkezett. Ez érinti a regionális politika NUTS2-es rendszerhez igazodó struktúrájának átalakítását, amely jelenleg az uniós fejlesztéspolitika forrásainak legfőbb bázisa. A kohéziós politikában komoly érdekkonfliktusok húzódnak meg az új és a régi tagállamok között. Ezek a támogatási rendszer új prioritásai köré összpontosulnak, amelyek a különleges földrajzi adottságokkal rendelkező régiók elérhetőségét kívánják javítani, továbbá a regionális versenyképesség fokozására innováció-orientált fejlesztéseket valósítanak meg (NFGM [2009a]). Ez utóbbi esetében már magas fejlettségi regionális adottságok és jól működő kormányzási struktúrák szükségesek, amelynek Közép-Európában csak néhány, jellemzően fővárosi régió képes megfelelni.

A Lisszaboni Stratégia megalapozásában felerősödött a többszintű kormányzás uniós szintű vitája. Ez egyben növekvő nyomást jelent a különböző közpolitikai folyamatok összehangolására. Ennek része a területi kohézió felülvizsgálata két tekintetben is: a gazdasági és szociális kohézióval való integráció megteremtése kapcsán⁵⁶, valamint a 2014-től induló programozási időszak megalapozása révén (Európai Bizottság [2007b] és [2008a]). A két folyamat természetesen szervesen meghatározza egymást. Ezek alakulásában döntő szerepe van az Unióban jelenleg is zajló fejlesztési- és versenyképességi stratégiák végrehajtásának, illetve azok egymáshoz való viszonyának.

Az EU közpolitikai gyakran ellentmondásosak, ezáltal a területi politika is meglehetősen aszimmetrikus fejlődést mutat. Ezt érzékelteti a gazdasági-, a társadalmi- és a területi kohézió eltérő fejlettsége, a közpolitikai rendszerek integrálatlansága, valamint az uniós fejlesztési stratégiák összehangolatlansága. Nincsen megfelelő illeszkedés, átfedés (congruity) a fejlesztési szempontokat meghatározó közpolitikák között. Míg a Lisszaboni Stratégia a versenyképességet helyezi előtérbe, addig a kohéziós politika pedig a felzárkózási folyamatokat. Rámutatunk, hogy ezek gyakran ellentétben vannak egymással.

A területi politikát a Lisszaboni Stratégiához kapcsolódó uniós szintű vitával a többszintű kormányzásról tudjuk szemléletesen bemutatni. Ehhez az ún. metakormányzás fo-

⁵⁶ Fontos kiemelnünk, hogy a gazdasági és a társadalmi kohézió lényegesen előrehaladottabb állapotban van, mint a területi kohézió.

galmát alkalmazzuk⁵⁷. Bob Jessop többszintű metakormányzás fogalmát használjuk, amely egyfajta keretként biztosítja a kompatibilitást és a kohéziót az eltérő kormányzási rendszerek között (Jessop [2004]). Ezen felül ráirányítjuk a figyelmet a közép-európai térségben különösen gyakori problémára, ami a felülről irányított kormányzási modellek alapvető hibája: a megfelelő politikai kontroll és az elszámoltathatóság hiánya (Peters – Pierre [2004] és [2006]).

3.1 Az Európai Unióban végbemenő transzregionális fejlődési folyamatok bemutatása – gazdasági térségek és övezetek, funkcionális makrorégiók

Az országok és régiók versenyét egyre meghatározóbb módon a gazdasági térségek veszik át. Meghatározó fejlődési iránynak tartjuk a transzregionális térségi fejlődés megerősödését, amely gazdasági, földrajzi szempontok mellett a hálózati együttműködések alapján formálódik. Mario Telo és Rodrigo Tavares kutatásaikban hangsúlyozták, hogy a régiók versenyképességének összehasonlításakor ma már nem hagyható figyelmen kívül, hogy melyik transzregionális térségben találhatók (Telo [2002] és Tavares [2004]). Ez azt is jelenti, hogy minél homogénebb egy transzregionális térség, annál kedvezőbb versenyfeltételei vannak. Másrészről az együttműködés foka is meghatározó,⁵⁸ az átfogóbb együttműködések lényegesen javítják a versenyfeltételeket. Az Európai Térségfejlesztési Koncepció (European Spatial Development Perspective, a továbbiakban ESDP)⁵⁹, az EPSON és METREX PolyMETREX Plus programjai alapján rendszereztuk Európa különböző térségeit és övezeteit, továbbá összefoglaltuk a sikeres gazdasági térségek sajátos jegyeit, amelyet a 2. táblázat tartalmaz.

A régiók területi adottságának vizsgálatakor olyan elméletekre, modellekre hivatkoztunk, amelyek a centrum-periféria megközelítést alkalmazták, illetve a térségi koncentráció mentén kialakuló együttműködések fontosságát, azok szinergiáit emelték ki. Ezzel leegyszerűsítették az európai transzregionális fejlődés sokszínűségét. Centrum övezetként a „Globális Integrációs Zónába”⁶⁰ (Global Integration Zone, a továbbiakban: GIZ)

⁵⁷ Az elnevezés Fritz Scharpf-tól és Bob Jessop-tól származik, igaz a két szerző némileg eltérő értelemben használja a fogalmat (Scharpf [2000]; Jessop [2004]).

⁵⁸ Mario Telo a regionális fejlődés és integráció folyamatában hat szakaszt különböztetett meg, érzékelte ezzel a transzregionális együttműködés fejlődését.

⁵⁹ Az angol rövidítést használjuk a továbbiakban, de az eredeti német forrásból dolgoztunk. Ez az Europäisches Raumentwicklungskonzept vagy EUREK.

⁶⁰ Nyugat-Európának az az övezete, amelyre a szakirodalom még a Magtérsg vagy centrum térség fogalmát is használja. Több alkalommal – enyhe képzavarként – a Pentagon vagy Kék-banán övezet fogal-

tartozó régiókat tekintették, perifériának pedig az összes többi térséget. Így a többi között az északi térség, a dél-európai vagy a közép-európai térség is a területi adottságok alapján a perifériára került.

A GIZ összefüggő gazdasági övezetként valóban a legmeghatározóbb súlyú az európai gazdaságban. Különleges jellemzője, hogy ilyen koncentrált formában gazdasági együttműködés az Európai Unióban más transznacionális térségben nem tudott kialakulni. Ezért kiindulópontként erre a térre használtuk az övezet vagy zóna fogalmát, amely egy sokkal integráltabb, gazdasági és kulturális szempontból egységesebb térséget jelöl.

Az ilyen típusú övezetek vagy zónák fogalma nem újszerű a regionális tudományokban. Az Európai Unió egyik legkomolyabb gazdasági versenytársaként számon tartott Egyesült Államokat négy ilyen gazdasági övezet is jellemzi (Mehlbye [2000]). Peter Mehlbye rámutatott, hogy az ilyen övezetek területi sajátossága a rendkívül erős tőke- és humán erőforrás koncentráció. Az egész övezet kimagasló szinten képes globális gazdasági szolgáltatásokat nyújtani, miközben közlekedési és info-kommunikációs oldalról is aktívan bekapcsolódik a világkereskedelembé. Ez utóbbi vonatkozásában jelenik meg az ún. „csillagpont” vagy „kerékagy” (hub) fogalma, amely a legfejlettebb metropoliszrégiók jellemző adottsága (METREX [2007]). A kerékagy típusú régiók kiindulópontjai a legfontosabb közlekedési hálózatok központjai, amelyek behálózják az egész övezetet. Így a belső közlekedési csomóponti szerep mellett kimagasló kapcsolati összeköttetéssel rendelkeznek a többi metropoliszrégióval. A legjelentősebb kerékagyak – mint például a Londoni régió vagy az Ile de France – lényegében a világ minden jelentősebb metropoliszrégiójával összeköttetésben állnak. A csomóponti és a csillagponti vagy kerékagy régiók közötti különbséget a legszemléletesebben az infrastrukturális hálózat sűrűsége mutatja. A csomóponti régiók fontos kapcsolati pontokként működnek ebben a hálózati struktúrában, de nem rendelkeznek olyan átfogó elérhetőséggel, mint a kerékagy régiók.

Az egyes gazdasági térségek eltérő fejlődési irányt járnak be, amelyek gazdasági, társadalmi és kulturális okokkal is magyarázhatók. A transzregionális kapcsolatokkal foglalkozó uniós dokumentumok között jelentős eltérés mutatkozik a földrajzi térségi kategóriák meghatározásában. Alapvetően három irány jelenik meg: ESDP, az ESPON és a

mát is azonosítják a Globális Integrációs Zónával. Peter Mehlbye, az ESPON kutatások egyik irányítója szerint, a GIZ lehatárolása lényegében megegyezik a Pentagon térséggel (Mehlbye [2000]).

METREX PolyMETREX Plus koncepciói. Az ESDP még nem foglalkozik a közép-európai térséggel, csupán négy földrajzi térséget határoz meg:

- az ún. Észak-nyugati (North-Western),
- az ún. Brit (British),
- az ún. Északi (Nordic),
- és az ún. Mediterrán (Mediterranean) (Rivolin és Faludi [2005]; EUREK [1999] stb.).

Ebben természetesen nagy szerepe volt annak, hogy a koncepció 1999-es elfogadásakor még az unió keleti bővítése „nem szerepelt kézzel fogható közelségben”.

A METREX az ún. PolyMETREX Plus kutatásaiban már „deklaráltan” sokkal cizelláltabb felosztást követ, amely egy kiegyensúlyozottabb térstruktúrát ábrázol (METREX, 2007). Ezen felül tartalmazza az Európai Unió kelet-közép-európai térségeit is. Hasonlóan széleskörű térségi vizsgálatot folytatott az ESPON az ún. „Zoom In” programjában. Így például a PolyMETREX kutatás már nyolc transznacionális gazdasági térségre és tizenkilenc interregionális egységre bontotta az Európai Uniót, jobban figyelembe véve a csatlakozással megjelenő közép-európai, kelet-európai, balti, valamint a két mediterrán szigetország gazdasági kapcsolati rendszerét. Az ESPON Zoom In kutatása pedig kilenc transznacionális gazdasági térséget alakított ki (ESPON 2.4.2 [2006]; METREX [2007]).

E térségek elsősorban gazdasági szempontok alapján képeznek egy egységet, ugyanakkor további alrégiókra (interregionális egységekre) és fejlesztési központokra bonthatók. Természetesen minél több aldimenzióra tagolunk egy gazdasági térséget, annál homogénebb gazdasági és társadalmi környezet alakítható ki (Schneider [2007]).

A következő oldalon táblázatba rendeztük az uniós dokumentumok alapján nyilvántartott térségeket és övezeteket. Öt meghatározó földrajzi területre (Magtérség, Észak-nyugati térség, az Északi térség, Dél-Európa és Közép-Európa) készültek a térségi és övezeti besorolások, amelyek között komoly aszimmetriák mutatkoznak. Az ESDP, METREX és ESPON projektek nincsenek összehangolva egymással. Így a többi között a METREX PolyMetrexPlus kutatás által Közép-európai övezetként meghatározott térség eltér az ESPON Zoom In besorolástól. Az összehasonlító táblázat azt is mutatja, hogy az Európai Unió keleti bővülésével egyre több transzregionális gazdasági térség

formálódik Közép-Európában, amelyek nincsenek egységes rendszerbe foglalva, párhuzamosan „futnak” egymás mellett.

2. táblázat Az Európai Unió gazdasági és földrajzi térségeinek, övezeteinek besorolása

Besorolás	ESDP alapján	ESPON Zoom In alapján	PolyMETREX alapján
Európa központi része az EU15-ben, amely a klasszikus centrum (GIZ) térség fogalmát jelenti	1. Észak-nyugati	1. Közép-európai övezet	1. Globális Integrációs Zóna a. Magtérsg b. Rajna – Észak-Alpok c. Niedersachsen
London és térségét leszámítva az Egyesült Királyság és Írország, amely az ESPON és METREX lehatárolásnál kibővül az Északi-tenger országaival	2. Brit övezet	2. Észak-nyugati zóna	2. Északi szigetek
Az északi államok térsége. Kezdetben a skandináv országok és Finnország, majd a Baltikum	3. Északi térség	3. Dél-skandináv – balti övezet	3. Baltikum térsége a. Nyugat-Baltikum b. Kelet-Baltikum
Dél-Európa térsége	4. Mediterrán térség	4. Ibériai térség 5. Déli térség (Biscay öböllel) 6. Potenciális keleti övezet	4. Ibériai-félsziget a. mediterrán b. atlanti c. déli része 5. Biscay öböl 6. Alpok –Mediterrán övezet a. Rhone – Alpok b. Déli Alpok térsége c. Közép –Mediterrán térség 7. Égei térség
Az általunk Közép-európai térségként definiált földrajzi terület az uniós kutatásokban	-	7. Kelet-közép-európai térség 8. Lengyel zóna	8. Közép-európai térség a. Berlin és térsége b. Szász háromszög c. Dunai térség d. Lengyelország

Forrás: ESDP, ESPON 2.4.2 és PolyMETREX

Az 1999-es német elnökség alatt vázolták fel az Unió területfejlesztési kereteit. Az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP) összefoglalta az európai területi fejlődés irányait, a meglévő kihívásokat, amelyekre irányelveket és javaslatokat fogalmazott

meg. Így a többi között a kiegyenlítettebb térségi struktúrák támogatását, a szubszidiaritás elvének minél átfogóbb alkalmazását, és az Unión belüli regionális egyenlőtlenségek csökkentését. Az ESDP a városfejlődésnek és a városi térségeknek is nagyobb szerepet adott (Rechnitzer [2007]). A dokumentum kiemelte, hogy a regionális fejlődések Európa-szerte sokszínűek és változatosak. Ezzel kimondta, hogy az Európai Uniónak nincsen egységes fejlesztéspolitikai stratégiája, eltérő fejlődési és fejlettségi centrumok jellemzik.

Az ún. Észak-nyugati térség egybeesik a GIZ, vagy Magtérsséggel, amelynek különleges adottságait már bemutattuk. Ez a térség 2004-ig – az EU keleti kibővüléséig – földrajzi szempontból is Európa „szívének” számított. Az övezet a globalizációs folyamatokkal fokozatosan tovább erősödött. A 80-as években a regionális különbségek kialakulása felgyorsult, jelentős előnybe került a többi földrajzi térséghez képest. Az övezetben holland, német és francia fejlesztéspolitikai koncepciók érvényesültek. A holland és a német felfogásban a policentrikus fejlődésnek kiemelt szerepe van a regionális versenyképesség hosszú távú alakulásában. A francia felfogás több ponton megegyezve az északi államok ún. fejlesztési állam koncepciójával, a központi állam meghatározó szerepét emeli ki a regionális fejlődésben (EPC [2005]; Faludi [2006]). Ugyanakkor a francia modell is prioritásként fogalmazta meg az ún. monocentrikus régiók súlyának csökkentését és a regionális pólusok létrehozását (Mehlbye [2000]). Mindhárom ország esetében markánsan megjelent a policentrikus fejlesztés és a regionális pólusok kialakítása, a térségi fejlődési alapelvek pedig a területi kohézió fogalmában teljesednek ki.

A brit térségek vizsgálata ugyanakkor rámutatott arra, hogy a regionális fejlődésben a régiók és önkormányzatok együttműködéséből származó kölcsönös tapasztalatok és kooperációk kiemelt szerepet kaptak. Felértékelődtek az egyes régiók közötti határ menti együttműködések, a transznacionális kapcsolatok, amelyekben az Európai Unió regionális fejlesztési programjai⁶¹ markáns szerepet töltöttek be. Mindez új intézményi formák és regionális szervezetek kialakulásához vezetett. Empirikus kutatásokkal igazolták az új döntéshozatali szintek jelentőségét, amellyel szimmetrikus többszintű kormányzási rendszerek jöttek létre (Tewdwr-Jones és Williams [2001]).

Az északi vagy skandináv térség régiói földrajzi elhelyezkedésükből adódóan sokáig periférikus térségnek számítottak. Ennek kompenzálására átfogó transznacionális együttműködések alakítottak ki a Balti-tenger part menti régióiban. Ilyen stratégiai

⁶¹ Például INTERREG, URBAN programok, EUKN vagy a Transz-Európai Hálózatok fejlesztése.

terv az ún. Balti tengert övező térség jövőképei és stratégiái 2010-re, a továbbiakban VASAB (Vision and Strategies Around the Baltic Sea for 2010 [2005]).

1992-ben határozták el a Balti tenger menti országok, hogy transzregionális együttműködések indítanak információ és tapasztalatcsere céljából. A kezdeményezés azóta folyamatosan bővült, mind a funkciókat, mind a résztvevő országok számát tekintve. Az együttműködésben Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia, Németország, Lengyelország, Oroszország és Belorusszia vesznek részt. A VASAB négy fő pillér mentén működik (Sárdi [2009]). Így nemzetközi szinten is meghatározó:

- városhálózati struktúra kialakítása;
- az ehhez szükséges közlekedési útvonalak fejlesztése;
- a területfelhasználás, a fenntarthatóság és a gyéren lakott területeken élők életminőségének védelme;
- integrált terület-alapú tervezés.

E négy pillér mentén alakítottak ki transzregionális projekteket, amelyek jól látható módon az északi térség hátrányos területi adottságainak (periférikus jelleg, gyéren lakott területek, rossz elérhetőség, alacsonyabb hálózati együttműködés) mérséklésére irányulnak. A 90-es évek elejétől a stratégiai együttműködés fokozatosan fejlődött. A VASAB-ot mára az Európai Unió példaértékű makrorégióként mutatja be, amely 2014-től saját pénzügyi forrásokkal számolhat. Jelenleg az Európai Területi Együttműködés keretében elérhető forrásokat használják fel, kiegészítve az Oroszország és Belorusszia számára elérhető támogatásokkal.

A négy pilléren nyugvó stratégián alapulva komplex fejlesztéspolitikai rendszert dolgoztak ki. Az intézményrendszer egyszerű, lapos szerkezetű. A stratégiai döntéshozatal a Miniszterek Konferenciája kezében van, amelyben a résztvevő országok területfejlesztésért felelős miniszterei vesznek részt. Ennek munkaszervezeteként működik a Balti Térség Területfejlesztési Bizottsága. Emellett Gdanskban és Stockholmban található a szervezet titkársága (Sárdi [2009]).

Az északi regionális fejlődésben - fragmentáltságából kiindulva – fontos prioritás a határon átnyúló együttműködések fejlesztése, továbbá a fejlesztő állam szerepe a regionális versenyképesség fokozásában (EPC [2005]). Ez hathatós állami beavatkozást a kutatásfejlesztésben, valamint magas hozzáadott értékű innovációra épülő szolgáltatások kialakítását jelentette. Az északi modell további sajátossága, hogy nem az állami kiadások csökkentésére törekszik első lépésben, hanem annak minőségi fejlesztésére. A közszektor hatékonyságát fejlesztik, miközben egy széles körű társadalmi szolidaritáson és

szociális hálózaton alapuló rendszert tartanak fenn (Buhigas Schubert – Martens [2005]). A regionális fejlődés további fontos – eredendően északi – pillére a fenntarthatóság alapelve. Ahogy korábban már kifejtettük, a fogalom túlmutat a fenntartható fejlődésen, komplex gazdasági és társadalmi tartalommal bír. Az ESDP-ben azonban döntően a környezetvédelmi szempontok jelentek meg a skandináv országok hatására (Rusca [1998] és Bengs [2000]).

Az Unió dél-európai (mediterrán) térsége a térségi struktúrák szempontjából meglehetősen heterogén. Nem igazán tekinthető egységes térségnek, sokkal inkább regionális alközpontok jellemzik (METREX [2005]). Ilyenek például az Ibériai-félsziget, az Égei-jón térség vagy Dél-Olaszország régiói. E régiók periférikus jellege jól látható, rosszabb elérhetőséggel rendelkeznek, lényegesen alacsonyabb arányú a humán és a pénzügyi tökekoncentráció, alacsony súlyú a fejlett technológia alkalmazása. Ezzel szemben jelentős a rurális és a mezőgazdasági jelleg, a turizmus aránya, és a többi európai térséggel szemben némileg alacsonyabb az urbanizáció foka. A mediterrán térség fragmentáltságát az is mutatja, hogy nem jelenik meg markánsan az európai területi fejlődés koncepciójában. Elsősorban az infrastruktúrafejlesztésre, valamint a strukturális alapok felhasználásának alakítására összpontosul tevékenysége, amely az egyes országok és régiók önös érdekeit szolgálják. Politikai cél maradt a mediterrán régiók periférikus helyzetének csökkentése. Ez utóbbi vonatkozásában a választott önkormányzati régiójú Spanyolország látványos sikereket tudott felmutatni.

A transzregionális kapcsolatok intenzitását és kialakulását a területi tőke és a társadalmi tőke oldaláról is szemléltetni tudjuk. Ezen keretfeltételek együttesen segíthetik az egyes térségekben a minél átfogóbb integrációt, amelyek a kölcsönös gazdasági érdekek kihasználásában, a pozitív szinergiákban rejlenek.

A területi tőke oldaláról a regionális adottságok alapfeltételek, amelyek meghatározzák, hogy az adott régió a transzregionális hálózatban milyen szerepet tölt be. Ez alatt a földrajzi elhelyezkedést, a lakosságszámot értjük elsősorban, de az infrastrukturális hálózat fejlettsége, a régió gazdasági adottságai is komoly befolyásoló tényezők. Ezen adottságok határozzák meg az adott régió specializációjának irányát, ami a területi tőkén alapuló tudatos fejlesztési koncepción alapul. Ebben a hálózati együttműködésekkel, a különböző partnerek bevonásával már a társadalmi tőke is nagy súllyal megjelenik. A társadalmi tőke oldaláról azokat a szempontokat tartjuk lényegesnek, amelyek elősegítik a transzregionális térség gazdasági és társadalmi integrációját, erőteljes horizontális és

vertikális együttműködések és hálózati kapcsolatokat alakítanak ki. Ilyen tényezők például a közös történelmi múlt és a kulturális tradíciók kérdése. Nem véletlen, hogy a társadalmi tőke elméletek fontos része a közös tradíció, az egyes társadalmi és gazdasági szereplők közötti bizalom, amelyek kiindulási alapot jelenthetnek az együttműködésekben.

A legfejlettebb régiókban specializáció alakult ki magas hozzáadott értékű technológiák alkalmazásával. Az EUROSTAT által készített statisztikák és az ESPON regionális mutatói közvetlen ok-okozati összefüggést jeleztek a gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság, az innovációra és kutatás-fejlesztésre épülő gazdaság, valamint az egyes régiók fejlettsége között. További feltételként jelent meg a termelékenység összehangolása, a regionális munkaerőpiacok egymáshoz való igazítása. Nagy kérdés, hogy gazdasági világválság milyen irányba viszi a transzregionális folyamatokat. Megerősödhetnek azok a gazdasági törekvések, amelyek esetében a nagyvállalatok a termelékenység mérteke alapján költöztetik üzemüket, ami regionális, országos és transzregionális szinten is kiélezett versenyt indukál.

A gazdasági övezetekre jellemző a térségi specializálódás, a magas fokon képzett humán erőforrás koncentráció és az infrastrukturális hálózat, amely sűrűsége gyors közlekedési lehetőségeket és info-kommunikációs összeköttetést biztosít. Ezáltal transzregionális szinten – fizikai értelemben is – infrastruktúrahálózatok épülnek ki. Ennek vizsgálatára alkalmas az ún. transeurópai hálózatnak⁶² (Transeuropean Network, a továbbiakban TEN) elemzése. Többek között az EUROSTAT és az ESPON Atlas és az OECD Territorial review empirikus kutatásai igazolták, hogy a korszerű info-kommunikációs és infrastrukturális hálózatok mentén jelentős kutatás-fejlesztési potenciál, magas fokú, korszerű technológiák széleskörű alkalmazása terjedt el, amely jelentős regionális versenyelőnyhöz juttatta az érintett régiókat (EUROSTAT [2009]; ESPON Atlas [2006]; OECD [2009]).

Az ESPON az információs társadalom meglétét is összehasonlította az információs társadalom fejlettségét mérő indexszel (information society index). Az elemzés eredményeként a nagyvárosi, gazdasági központként működő régiókban voltak a legmagasabbak ezek a mutatók. Ezekben a térségekben összefüggő tudás koncentráció mutatható ki (ESPON Atlas [2006] p. 24), amely a fejlett info-kommunikációs technológián alapuló

⁶² A transeurópai hálózatok a közlekedési, kommunikációs és energia hálózatokat foglalják magukban, amelyek az egyes régiók területi adottságait jelentős mértékben meghatározzák.

ágazatok megerősödését mutatja. Az elemzés kitér arra is, hogy például a Balti-tenger partján elhelyezkedő régiók között az ilyen irányú együttműködések a transzregionális működés mozgatórugói.

A régiók közötti transzregionális együttműködésekben a kölcsönös bizalom megteremtése, a világos és jól meghatározható gazdasági szempontok érvényesítése alapvető feltételek. Például az északi modell sikerességét a civil társadalom hasonló berendezkedése pozitívan befolyásolta. Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens és Helge Godo rámutattak olyan közös sajátosságokra az északi államok esetében, mint a hasonló társadalmi normák, a magas társadalmi szolidaritás megléte (Buhigas Schubert - Martens – Godo [2005]). Mindezen tényezők a partnerségi kapcsolatok horizontális együttműködését tudják tovább bővíteni, amely a transznacionális térségek versenyképességét jelentős mértékben javíthatja.

További fontos kérdés, hogy az egyes kormányzási struktúrák mennyire illeszkednek egymáshoz. A transzregionális folyamatokban a többszintű kormányzási formák eredményes működése első helyen jelenik meg. Ennek alapját jelenti az országok, régiók jogszabályi keretének harmonizálhatósága. Utalnánk OECD jó kormányzás elméletére is, mely az intézményi struktúrák és a közigazgatás harmonizációját emeli ki (OECD [2006]). A tapasztalatok azt mutatják, hogy az országok állam berendezkedésében jelentős különbségek vannak. Így például a GIZ övezet régiói föderális, decentralizált unitárius és választott önkormányzati regionális struktúrával egyaránt rendelkeznek. Ezért mezo és a mikro szintek együttműködési képessége válik lényegessé, amelyben az uniós adaptációs képesség, a sikeres európaizáció, továbbá a jól működő közigazgatási kultúra és tradíció az előfeltételek.

Az európai területi fejlődést kutató elemzések és a jelenlegi ismereteink alapján prognosztizálható, hogy hosszú távon az északi térség régiói azok, amelyek a Globális Integrációs Zóna régióival térségi szinten versenyre kelhetnek. Európa többi részében is jól látható törekvés olyan gazdasági pólusok kialakítása, amelyek regionális sajátosságaik révén versenyképes tudás és technológia előállítására képesek. Koncz János az európai térségek vizsgálatainál ugyanakkor felhívta a figyelmet, hogy az északi térséget, a mediterrán térség fejlesztési központjait – a látható fejlődések ellenére is - ún. izolált gazdasági centrumokként határozhatjuk meg (Koncz [2005]), amelyek fokozatos integrálódását az uniós területi együttműködési programok nagyban elősegítették. Széleskörű háló-

zati együttműködésekre, amelyek behálózják az adott transznacionális térséget, még nem került sor. Az északi vagy a mediterrán térség elmúlt években elért eredményei azt igazolták, hogy azok a nagyvárosi régiók, amelyek az egész térség számára a csomóponti jelleget töltötték be, – így például a Koppenhágai régió vagy a Barcelonai régió – dinamizálni tudták egész gazdasági térségük felzárkózását.

A nemzetközi együttműködésekbe bekapcsolt regionális központok kialakításával megkezdődött az uniós területi egyenlőtlenségek enyhítése, a Globális Integrációs Zóna gazdasági hegemoniájának csökkentése (Európai Bizottság [2004] és [2007a]). Ennek eredménye, hogy amíg az 1990-es évek elején a legfejlettebb és a legfejletlenebb térségek esetében növekvő különbségek voltak tapasztalhatók, addig az ESDP 1999-ben – az EU15-ök esetében - már a különbségek lassú csökkenéséről beszélt.⁶³ E tekintetben azóta is folyamatos felzárkózás látszik az EU15-nél (ESPON Atlas [2006]). Az ESPON 1.1.3-as kutatása ugyanakkor bemutatta, hogy az Európai Unió 2004-es első keleti bővítésével a legfejlettebb és a legszegényebb régiók közötti gazdasági fejlettségi arány az egy főre jutó GDP tekintetében a korábbi 1:10-hez 1:30-ra romlott (ESPON 1.1.3 [2006] p. 23). Ez az arány Románia és Bulgária belépésével tovább csökkent. Nem véletlen, hogy a transzregionális, interregionális és határ menti hálózati kapcsolatok megerősítését az EU hathatós támogatással is ösztönzi. Az uniós strukturális politika a 2007-2013-as időszakban mintegy 12 milliárd euró pénzügyi ösztönzéssel támogatja az Európai Területi Együttműködés és Szomszédságpolitika keretében a transz- és interregionális kapcsolatok megerősítését.

Mindezen törekvések a periféria szerep csökkenését mutatják a GIZ régióival szemben, ugyanakkor földrajzi koncentráció az északi térségben körvonalazódik. Az európai fejlődési tendenciák és fejlesztési stratégiák alapján várható a földrajzi térségek fokozottabb kooperációja, és mindezek eredményeképpen egy kiegyenlítettebb európai térhálózat kialakulása.

⁶³ Az Európai Unióban a területi egyenlőtlenségek és a fejlettségbeli különbségek nem új keletű problémák, már a keleti bővítés előtt is jelen voltak. Az 1970-es 80-as és 90-es évek növekvő területi különbségei új területfejlesztési koncepciók tényerését eredményezték. Ezek a kiegyenlítettebb térstruktúra kialakításával a regionális pólusok megerősítését, valamint a metropoliszrégiók és a vidéki rurális térségek együttműködését kívánták elősegíteni. Ennek jól látható jele, hogy az 1990-es évek második felétől csökken az EU15 országaiban a legfejlettebb és a legfejletlenebb régiók közötti fejlettségi különbség (EUREK [1999] p. 11).

3.2 A területi kohézió alakulása az Európai Unióban a Lisszaboni Stratégia alapján

A Lisszaboni Stratégia (a továbbiakban LS) az uniós versenyképességet megtestesítő átfogó stratégiai dokumentum, egyfajta európai jövőkép. Ebbe a folyamatba tagozódik be a területi kohézió, amelynek alakulása nem választható el a Lisszaboni Stratégia folyamatától. Mind a Lisszaboni Stratégia, mind a területi kohézió esetében egy átfogó folyamatról beszélünk, amelyek eltérő szakaszokra bonthatók, és egymást kölcsönösen meghatározzák. E két fogalom az európaizációs folyamatok keretében alakítja a tagállamok fejlesztéspolitikáját.

A Lisszaboni Stratégia 2000-ben új gazdaságpolitikai irányt hirdetett az Európai Unióban átfogó stratégiai célokkal, amely a foglalkoztatási szint és a gazdasági növekedés megemelésére irányult összeurópai szinten. Ágh Attila a LS-t bátor víziónak és hosszú távú reformfolyamatnak írja le, amelynek célja, hogy az Unió versenytársa legyen az Amerikai Egyesült Államoknak és olyan új ázsiai gazdasági centrumoknak, mint például Kína vagy India. A LS-nak meghatározó szerepe van a társadalmi tőke formálásában, a pozitív szinergiák kihasználásában, a legfontosabb uniós közpolitikák integrációjában (Ágh [2009a]). A LS az Európai Unió döntéshozatali folyamatába helyezte a területi kohézió kérdését, amellyel egy nagyratörő kísérletet tesznek a fejlődés gazdasági társadalmi és területi összekapcsolására oly módon, hogy az Uniót érő külső és belső kihívásokra adott válaszokat egységes stratégiában jelenítik meg (Ágh [2009c]).

Ezzel szemben a területi kohézióknak nincsen egységes fogalmi meghatározása. Dolgozatunkban a Zöld Könyv a területi kohézióról című uniós munkaanyag alapján készített magyar álláspontot vesszük alapul.

„A területi kohézió hozzájárul a gazdaság, a társadalom és a környezet közötti harmonikus, konfliktusmentes kapcsolatok kialakításához a térségeken belül, másrészt az egyes térségek közötti harmonikus és prosperáló gazdasági, társadalmi és környezeti kapcsolatok létrejöttéhez, valamint az anyag, energia és tudásáramlás optimális rendszerének kialakításával az erőforrások hatékonyabb felhasználásához. A területi kohézió ösztönzi a térségek belső erőforrásainak feltárását, fenntarthatóságuk megteremtését, helyreállí-

tását, valamint versenyképességük feltételeinek megteremtését, fenntartását⁶⁴ (NFGM [2009a] p. 4).

Ez a meghatározás segít annak alátámasztásában, hogy a kohéziós politika ma már ténylegesen túlmutat azon, hogy csupán az elmaradottabb régiók felzárkóztatását jelentse különböző gazdasági és szociális eszközökkel. A „magyar pozíciópapír” is kiemeli, hogy a regionális politika alapvetően eszköze a területi kohéziónak, amely különböző fejlesztési forrásokkal pénzügyi kereteket biztosít hozzá. Stratégiai célként tartalmazza például a területi alapú („place-based”) szemléletet és nagyfokú decentralizáció biztosítását a fejlesztéspolitikában, amely figyelembe veszi a régiók közötti, valamint a régióon belüli különbségeket. A területi kohézió eszközöként pedig a többszintű kormányzási struktúrák horizontális és vertikális kiterjesztését jelöli meg (NFGM [2009a]).

A területi politika rendszere és működése Európa-szerte nagyon változatos képet mutat. Andreas Faludi kutatásaira utalva azt láthatjuk, hogy a területi kohézió kérdéskörével számos szervezet és intézmény foglalkozik. Így például több uniós intézmény, számos érdekcsoport, illetve az Európa Tanács e célra szakosított szervezete (Faludi [2009])⁶⁵. Nem alakult ki egységes uniós fejlesztéspolitika, ezzel szemben beszélhetünk például német-holland, francia vagy angol modellről, továbbá a mediterrán vagy az északi térséget meghatározó fejlesztési stílusjegyekről⁶⁶. Ezért az Unió irányelvek és tendenciák megfogalmazásával kívánja az egyes tagállamok területfejlesztési politikáját befolyásolni. A területi kohézió fogalma a mai napig nem része az uniós közösségi joganyag-

⁶⁴ A térségi fenntartható fejlődés elemei az energia és anyagáramlás szükségleteinek mérséklése, a régiókon/térségeken belüli kapcsolatok fejlesztése, a helyi piacok, a területi identitás megerősödése, a helyi-térségi közösségek belső kohéziójának és erejének erősödése.

⁶⁵ Például az Európa Tanács 1983 óta működő szervezete a CEMAT, amelynek keretében a Regionális Politikáért Felelős Miniszterek Európai Konferenciájára (European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning) kerül sor. Ezzel szemben az Európai Unió területfejlesztési miniszterei rendszeresen informális üléseken folytatnak vitát a területi folyamatok alakulásáról, továbbá a Régiók Bizottsága is kiemelten kezeli a kérdést.

⁶⁶ Illés Iván kutatására utalva tudjuk talán a legszemléletesebben jellemezni az uniós fejlesztéspolitikában meglévő zűrzavart. Más-más fogalmi jelentése van a regionális (regional), a térbeli (spatial) és a területi (territorial) fogalmaknak (Illés [2008]). A „regionális tervezés” (regional planning) a fejlesztéspolitika NUTS rendszer szerinti intézményi felépítésén alapul, amelyben a legtöbb hasonlóság van a tagországok között. Ennek eszköze a regionális politika, amely meghatározott intézményi struktúrát, alapelvek betartását tette általános érvényűvé az Európai Unióban.

A „térbeli tervezés” (spatial planning) speciális vonzáskörzeteken alapul, amelyek nem azonosak a közigazgatási lehatárolásokkal. A területfejlesztés és területrendezés stratégiai céljait testesíti meg a fogalom, amely tagállamonként nagyon eltérő gyakorlatot jelent a területhasználatban és -felhasználásban. Komplex térségi szempontok érvényesítése jelenik meg: mint a fenntarthatóság, az integrált tervezés szükségessége. A „területi tervezés” (territorial planning) is egy kiterjedtebb jelentésű fogalom, amely egy speciális vonzáskörzetet határoz meg, amely gyakran nem esik egybe a közigazgatási lehatárolással. A területi tervezés a regionális és a térbeli tervezés között elhelyezkedő szemlélet.

nak. Ajánlásokat és útmutatásokat a tagállamok területfejlesztési minisztereinek informális találkozóin elfogadott dokumentumok tartalmazzák.

Általánosságban kiemelhetjük, hogy országonként eltérő módszerek alakultak ki, amelyek a területi különbségek csökkentésére, illetve egy standard színvonal elérésére irányulnak (Faludi [2009]). Általános dichotómia, hogy a fejlett pólusok fejlesztésére törekednek vagy a rurális, elmaradott területek felzárkóztatására. Ez egy megválaszolandó kérdés, amelyben az országok más-más súllyal az egyik vagy a másik mellett döntenek. E fogalmak és eszközök eltérő jellege a fejlesztéspolitika egész rendszerét meghatározza. Ennek bemutatására dolgozatunk keretében nincs módunk, viszont azt mindenképpen hangsúlyozni szeretnénk volna, hogy eltérő, meglehetősen szerteágazó szemléletek és irányvonalak találhatók az Unióban. A Lisszaboni Szerződés elfogadásakor válik a területi kohézió az uniós joganyag hivatalos részévé.

A LS végrehajtása jó lehetőség a többszintű kormányzási rendszerek bemutatására, a területi szereplők megerősítésének alátámasztására. Erőteljes fordulatot láthatunk a kormányzás felé (governance turn) (Ágh [2009b]). Itt Ágh Beate Kohler-Koch és Berthold Rittenberger fogalomhasználatára utal, amelyben a szerzőpáros érezhető elmozdulást fogalmaz meg a kormányzati szerepkörből a kormányzás irányába. A Lisszaboni Stratégia összeurópai szintű megvalósításával például olyan új kormányzási eszközrendszerek jelentek meg, mint az ún. nyílt koordinációs módszer⁶⁷ (open method of coordination, a továbbiakban OMC).

Megerősödött a hálózati és a többszintű kormányzás az uniós politikacsinálás folyamatában. A mikro, mezo, makro és szupranacionális szinten mindennapossá vált a civil, a gazdasági és a nem kormányzati szereplők részvétele a döntéshozatal különböző fázisaiban, megjelenítve ezzel a többszintű kormányzás vertikális és horizontális dimenzióját. Ezt a folyamatot már tartalmazta a 2001-es, majd a 2006-ban felülvizsgált Fehér Könyv a kormányzásról (Európai Bizottság [2001] és [2006b]).

Ezzel párhuzamosan az uniós közpolitikák egyre komplexebb és összetettebb alakulásának lehetünk tanúi. Ezt a folyamatot jellemzi a 2009 nyarára elkészült Fehér Könyv a többszintű kormányzásról (Régiók Bizottsága [2009a]). Komplexebb és jellemzően fel-

⁶⁷ A módszer a Lisszaboni Stratégia végrehajtásakor alkalmazott eszköz, ahol az összehasonlíthatóság, a legjobb módszerek átvétele jelenti a modell sikeres alkalmazását, amely a közpolitikai folyamat teljes ciklusát fogja át. A működés elve, először az Európai Tanács keretében átfogó döntés születik, amelyet tagállami, esetleg regionális szinten hajtanak végre. Ezt követik a nemzetközi összehasonlítások és legjobb példák átvétele. A folyamat lezárása a monitoring és a visszajelzés elkészítése. Az OMC működését a Fehér Könyv a kormányzásról részletezi (Európai Bizottság [2001]).

adat-specifikus kormányzási együttműködések alakulnak ki⁶⁸. A Beate Kohler-Koch által használt fordulat a kormányzás felé kifejezés helyett ezért szemléletesebb a „fordulat a többszintű kormányzás felé” kifejezést használnunk, ahol a közpolitikai döntések több szinten és számos szereplő bevonásával formálódnak.

A területi kohézió alakulásában jellemzően a feladatorientált hálózati együttműködések jelennek meg (Conzelmann [2008]; Kaiser [2009a]). Ezzel a kormányzási típussal tudjuk a növekvő jelentőségű transzregionális folyamatokat leginkább bemutatni, amely a nagyvárosi térségek integrált fejlesztési stratégiáit és együttműködéseit is ábrázolja. Úgy látjuk, hogy a területi folyamatok alakulásával jelentősen változott a kormányzás természete is. Ian Bache és Rachel Chapman kutatásait alkalmazva igazolható a szubnacionális szintek erősödő szerepe a többszintű kormányzásban, a versenyképesség és a kooperáció révén (Bache – Chapman [2008]). Ebben a folyamatban Bache szerint az egyes területeken átívelő hálózatok kerülnek fokozatosan előtérbe (Bache [2004]), amelyre kiváló példák lehetnek a transzregionális együttműködések alapján kialakult új-fajta kormányzási intézményrendszerek.

Másrészről a vertikális szintek bővülésével és a partnerségi szereplők horizontális kiterjesztésével az intergovernmentális kapcsolatok összefogásaként alkalmazhatjuk az ún. metakormányzás kifejezést. Fritz Scharpf és Bob Jessop kormányzás elméleteit felhasználva ez alatt egy olyan összetett kormányzási formát értünk, amelyben a szubnacionális, a nemzeti és a szupranacionális szint szereplői vesznek részt az uniós közpolitikák megvalósításakor (Scharpf [2000]; Jessop [2004]). A metakormányzás csúcspontján az uniós döntéshozatal helyezkedik el, amely ajánlásaival, útmutatóival, legjobb példák alkalmazásával, összehasonlításokkal és további eszközökkel egy keretet, irányvonalat ad a szubnacionális és az állami szereplőknek. Ugyanakkor a döntések előkészítésében széles körben vesznek részt az érdekcsoportok. Így például a LS céljainak meghatározása egy alapos előkészítést követően – szubnacionális, nemzeti, uniós és nemkormányzati, civil szereplők bevonásával – született meg egy közpolitikai döntéshozatali folyamatban. Ezt követően indult meg a stratégia végrehajtása – a szubszidiaritás elvének alkalmazása mellett – nemzeti vagy regionális szinten. A szereplők között rend-

⁶⁸ Kiindulási alapként tekintjük Liesbet Hooghe és Gary Marks által kidolgozott ún. két típusú kormányzási modellt (Type1 és Type2), amely megpróbál egyfajta rendszerszemléletet adni a különböző kormányzási iskolákból és felfogásokból kiindulva (Hooghe - Marks [2002] pp. 4-5). Modelljükben két markáns típust különböztetnek meg egymástól. Az első jellemzően a föderatív államberendezkedésű országokra jellemző, amely pontosan lehatárolt közigazgatási struktúrák mentén, kevés, de stabil szereplő együttműködésében folyó kormányzás. A kormányzásban részt vevő területi szereplők széles jogosítvánnyal rendelkeznek. A második típus viszont jellemzően feladatorientált. A kormányzás adminisztratív lehatárolása nem elsődleges szempont, amelyet az együttműködésben résztvevők magas számával, illetve rendszeres változásával magyarázhatunk. A második típusú kormányzási modellben jellemzően néhány egyedi feladatra társulnak, amelyben a résztvevők ugyan nagy számban, de kevésbé stabil koalícióként vannak jelen (Hooghe - Marks [2002] pp. 9-12).

szerez a visszacsatolás, amelynek eredményeként a metakormányzás csúcsán lévő uniós intézmények különböző eszközökkel kívánják a végrehajtás hatékonyságát javítani. A folyamat ennél természetesen sokkal bonyolultabb. Utalni kívánunk Bob Jessopra, aki a metakormányzás elméletében már a többszintű metakormányzás kifejezést használja, azt szimbolizálva ezzel, hogy az uniós döntéshozatali folyamatok egymást meghatározzák. Az Unió stratégiáiban megfogalmazott szempontok megjelennek a fejlesztéspolitikában és a regionális politika célrendszerében is. Így például a 2014-től kezdődő időszak kohéziós politikájának céljait az LS-ban megmutatkozó irányváltás jellege mindeképp meghatározza. Ehhez társulnak a közép-európai országok esetében a konvergencia programok alakulása, illetve az euró-övezetbe történő belépés társadalmi és gazdasági kérdései, vagy az új közösségi politikák hatásai. Mindenképpen lényeges szempontnak tartjuk Bob Jessop és Ágh Attila megállapításait, hogy az egyes uniós politikák a mai napig nincsenek kellő mértékben összhangban egymással, mindig van előrehaladottabb, illetve elmaradásban lévő terület, ami a rendszert aszimmetrikussá teszi (Ágh [2009b]).

A fejlesztéspolitikai rendszerek változását az Unióban a Lisszaboni Stratégia és a területi kohézió kapcsolatából világítjuk meg. A két folyamat szervesen illeszkedik egymáshoz, de hierarchikus viszonyban. A területi kohézió kérdése, a kohéziós és regionális politika alakulása a Lisszaboni Stratégia függvénye. Ezért a Lisszaboni Stratégia alakulásán keresztül vizsgáljuk a területi kohézió alakulását is. Ehhez Ágh Attila Lisszaboni Stratégia szakaszolását vesszük át, amely három periódust tartalmaz (Ágh [2009b]): a 2000-2004 közötti időszakot, majd a stratégia első átalakítása után a 2005-2008-as szakaszt, valamint a jelenleg is formálódó 2008-2010-es időszakot. Ezt követheti véleményünk szerint egy markáns irányváltás, egyfajta paradigmaváltás. 2011-től indulhat a Lisszaboni Stratégia második tíz éves szakasza, várhatóan ismételten több éves programozási ciklusokra, akciótervekre bontva. Ennek az időszaknak kiemelt feladata lesz a 2010-2013-as időszaknak a területi, a gazdasági és a szociális kohézió összekapcsolásának befejezése, valamint a kohéziós politika új programozási időszakának költségvetési céljainak és prioritásainak kidolgozása.

(1) 2000-2004-es időszak a LS elfogadása, amelyet már megelőz 1999-ben az Európai Területfejlesztési Perspektíva, az ESDP elfogadása. Szintén az első szakasz fontos uniós politikája a Göteborgi Stratégia a környezetvédelemről és fenntartható fejlődésről. Az első szakaszban az LS megvalósítása a régiók szintjén történt.

(2) 2005-2008 közötti időszakban a LS-ban markáns fordulat következett be. A 2005 tavaszi Európai Tanácsi ülésen az Unió legmagasabb politikai döntéshozatali szintjén határoztak arról, hogy a Lisszaboni Stratégia megvalósításában kohéziós forrásokat is felhasználnak. Ez a kohéziós politika és a LS összekapcsolását jelentette a gyakorlatban. 2005-től az EU a versenyképesség fokozását a tudásalapú társadalom nagyobb méretű ösztönzésével, kutatás-fejlesztéssel és az innováció javításával kívánta elérni, ami a fejlett régiók és a felzárkózó régiók között feszülő érdekkonfliktust eredményezett. Ezt tartalmazza a Közösségi Stratégia Irányelv (Community Strategic Guideline) és az ebből a 2005-2008-as időszakra vonatkozó Integrált Útmutatások (Integrated Guidelines) (Európai Bizottság [2007b]). Ezen felül 2007-ben Lipcsében a területi folyamatot meghatározó két alapvető kérdésben fogadtak el stratégiát. Az egyik a városfejlesztés átfogó kérdéseivel foglalkozik, a másik pedig a területi kiegyenlítődéssel, egy területi menetrend kidolgozásával.

(3) Elkészültek a 2008-2010-es időszakra vonatkozó új Integrált Útmutatások az Európai Bizottság részéről, és az ehhez kapcsolódó új Nemzeti Reform Programok. A 2008-as akciótervekben nyomatékosan megjelenik, hogy az innováció-orientált versenyképesség legfőbb megvalósítói a nagyvárosok, illetve a nagyvárosi régiók. A kormányzási szempontok további erősítését, valamint a kohéziós politikának a LS-hoz történő „markánsabb hozzárendelését” figyelhetjük meg. A 2008-2010-es időszakban megkezdődött a társadalmi, gazdasági és területi kohézió összehangolása a fejlesztési szempontok figyelembe vételével. Ehhez kapcsolódik a kialakult gazdasági világválság okán az Unió válságkezelési stratégiájának érvényesítése regionális megközelítésben⁶⁹.

(4) 2011-től elindul a második Lisszaboni Stratégia. Ez megalapozza a formálódó új területi- és kohéziós politikát, és hozzájárul a 2014-es új programozási időszak célkitűzéseinek meghatározásához. Véleményünk szerint ez a területi és kohéziós politikában jelentős újdonságokat hoz, paradigmaváltást jelent.

Az első szakasz

Kiindulási pontunk 1999 és 2000, amikor az Európai Területfejlesztési Perspektívát és a Lisszaboni Stratégiát elfogadták⁷⁰. Az Európai Unió jövőképeként az info-

⁶⁹ Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság Régiók 2020-ban című munkaanyagára, illetve gyakran „Hübner-jelentésnek” aposztrofált anyagra utalunk. A szakértői anyag négy átfogó szempont - globalizációs hatások, demográfiai kihívások, klímaváltozás hatásai, valamint energiapolitika és függés - alapján elemzi a NUTS2-es régiók sebezhetőségét (Európai Bizottság [2008b]).

⁷⁰ Természetesen e két anyag hosszas előkészítés után született meg, amelynek fázisait nem részletezzük.

kommunikációs technológián alapuló, kutatás-fejlesztés és innováció orientált, munkahelyteremtő és magas gazdasági növekedést produkáló gazdaságokat határozott meg. A stratégiában a tartós gazdasági növekedést és a magas foglalkoztatottsági szintet helyezték a középpontba, amelyet az alábbi öt átfogó terület koordinációjában próbáltak elérni:

- A gazdasági teljesítmény fokozása a területi versenyképesség és produktivitás emelésével;
- A foglalkoztatottsági szint emelésével;
- Az ún. tudásháromszög megteremtésével, amely az oktatás, a kutatás, az innovációs és a tudás alapú társadalom bázisán alapul;
- Ezt egészítették ki a Göteborgban elfogadott fenntartható fejlődés stratégiájával, a környezetvédelem tudatosabb megjelenítésével, amely megteremtette a fenntartható versenyképesség fogalmát;
- A területi kohézió integrációját a gazdasági és szociális kohézióval (Európai Tanács [2000]).

Ennek az időszaknak további fontos jellemzője, hogy az Európai Unió a Lisszaboni Stratégia végrehajtásának bázisaként a régiókat jelölte meg (Ágh [2009a]).

A Lisszaboni Stratégia eszközeként a nyílt koordinációs módszert jelölte meg, amely újfajta együttműködések kialakítását ösztönözte. Ezzel a végrehajtásban szükséges partnerségi szempontokat kívánták megerősíteni, a régiókat és a nem kormányzati szereplőket (non-state actors) a döntéshozatali folyamat megkerülhetetlen részeseivé tenni⁷¹. A LS keretében lefektették a területi versenyképességet meghatározó átfogó közpolitikák, a gazdasági, a szociális és a területi kohézió összekapcsolásának szükségességét. Ez a 2003 májusában a Chalkidiki-félszigeten megrendezésre kerülő Informális Miniszteri Találkozón megerősítést nyert. Itt döntés született arról is, hogy a területi folyamatokba a partnerség vertikális és horizontális stílusjegyeit jobban be kell vonni, a civil szféra, a gazdasági szereplők és a nem-kormányzati aktorok szerepének megerősítésével. A többszintű kormányzás vertikális rendszere is tovább bővült a szupranacionális, a nemzeti és a regionális szint integráltabb együttműködésével. A LS végrehajtása a kormányzási struktúrákban a problémamegoldás és a hatékonyság szempontjait próbálta a kezdeti időszaktól fogva érvényesíteni a partnerség és a szubszidiaritás alkalmazásával (Ágh [2009a]).

⁷¹ Érdemes megjegyeznünk, hogy az OMC végrehajtását a mai napig nem sikerült eredményesen kivitelezni, amelyet a Régiók Bizottsága által készített Fehér könyv a többszintű kormányzásról tervezete is elismert (Régiók Bizottsága [2009a]).

A területi politika alakulása a kezdetektől a LS mentén folytatódott. Ebbe a keretbe illeszkedett bele az 1999-ben Potsdamban elfogadott Európai Területfejlesztési Perspektíva.

A területi politika alakulásának meghatározó állomása volt 2004-ben a területfejlesztési miniszterek informális rotterdami találkozója, ahol rögzítésre került az Európai Unió területi menetrendjének véglegesítése 2007-ig (Informális Miniszteri Találkozó [2004]). A Rotterdamban elfogadott irányelvekben jelent meg deklaráltan az is, hogy a lisszaboni célok eredményes megvalósításához az egyes régiók sajátos területi adottságait szükséges kihasználni. Kimondták, hogy a területi folyamatokban a versenyképességet az egyediség és a területi adottságokból keletkező specialitások kiaknázásával lehet elérni, ami már egy konkrétabb, megvalósíthatóbb alkalmazást jelentett. Itt utalunk Kaiser Tamás munkájára, amely a regionális politika hagyományos eszköztárán túlmutató új elemekre hívta fel a figyelmet. Ez az integrált fejlesztési szempontok alkalmazását tartalmazza, amelyet az ún. három „C” konvergencia (convergence), versenyképesség (competitiveness) és együttműködés (co-ordination) szimbolizál (Kaiser [2009a]). A Rotterdami Megállapodás célkitűzéseit öt fontos pontban foglalhatjuk össze:

- A kiegyenlített és policentrikus városhálózatok megteremtése;
- Az új partnerségi viszony kialakítása városi és vidéki térségek között;
- Az infrastruktúra fejlesztése és a tudásalapú társadalom kiépítése egymással párhuzamban;
- Fenntartható fejlesztések;
- Kulturális javak megőrzése, és az ún. többletértékek felhasználása (Informális Miniszteri találkozó [2004]).

Mindenképp kiemelnénk, hogy 2004-ben még az infrastruktúra-fejlesztés és konvergencia, valamint a tudásalapú fejlesztések összhangját fogadták el a tagországok. Ez a Gösta Esping-Andersen által kidolgozott ún. produktivista-elméleten alapul, amely a fejlesztés legeredményesebb formájának az emberi tőkébe történő beruházást nevezi (Esping-Andersen [2002] és Ágh [2009c]). Az Esping-Andersen féle modell sikerét igazolta az északi államok látványos felzárkózása, amely a tudásalapú ágazatokon alapult, ami a LS egyik meghatározó politikai célkitűzése lett.

A LS későbbi szakaszaiban a versenyképesség növelése érdekében a különböző politikai mezők összekapcsolásának fokozottabb igényét látjuk, amelyek a gazdaságpolitika, a szociálpolitika, a fenntartható fejlődés és a fejlesztéspolitika közösségi szintű koordi-

nálásában mutatkoznak meg. Általánosságban is érdemes kiemelni, hogy már az első szakasz végén megkezdődött az újabb közpolitikai mezők bevonása, illetve összekapcsolása a fejlesztési célokkal, így a többi között a transzeurópai közlekedési hálózat megújítása, az energiapolitika összehangolása és a fenntarthatóság érvényesítése. A LS eszközöként jelent meg a magas hozzáadott értékű technológiák és gazdasági rendszerek kiépítésének igénye. Az innováció és a tudásbázis fejlesztése mindenképp hozzájárult az új és a régi tagállamok közötti fejlettségi különbségek növekedéséhez.

2004-ben már jól érezhető volt a LS átalakításának igénye. Az új irányváltást a politikai döntéshozatal szintjén pedig a Kok-jelentés alapozta meg. A Prodi- és a Sapir-jelentések pedig az európai versenyképesség céljai újbóli kialakításának szükségességét emelték ki, amelyben az uniós forrásokat döntően a gazdasági növekedésre és új munkahelyek teremtésére fordítják, a növekedés és munka (growth and jobs) célkitűzésekkel.

A második szakasz

A második szakaszban, 2005 második félévében rekord gyorsasággal újraindították a LS-t. Sokkal konkrétabb célokat és intenzívebb együttműködéseket fogalmaztak meg. Ennek az időszaknak a sajátossága, hogy az EU 2004-es bővítését követően a kelet-közép-európai országok is részesei lettek a LS megvalósításának, továbbá 2005 decemberében került sor a kohéziós politika 2007-2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi kereteinek elfogadására is. A második időszak lényegi újdonsága volt a tagállamok intenzívebb bevonása az ún. nemzeti részvétellel és feladattal (national ownership) a LS megvalósításába. Ennek eredménye a közösségi és nemzeti keretek között kidolgozott három éves akcióprogramok elfogadása lett, amelyekben látható módon megjelentek a versenyképességnek a regionális politika hagyományos eszközrendszerein túlmutató „puhább” támogatási formái is⁷². Az akcióprogramokkal viszont a megvalósítás a régiók szintjéről átkerült a nemzeti szintre, – a többszintű kormányzás vertikális és horizontális eszközeinek erősítésével – ami véleményünk szerint az Európai Bizottság beismerése volt, hogy a régiók nem képesek átfogó fejlesztési programok megvalósítására a legtöbb tagállamban.

⁷² Közösségi szinten a Közösségi Lisszaboni Program (Community Lisbon Programme), tagállami szinten pedig a Nemzeti Reform Programok (National Reform Programs) (Európai Bizottság [2007b]).

Közösségi szinten meghatározott akcióprogram sajátos, nemzeti lebontásaként jelent meg a nemzeti akció program. A Lisszaboni Stratégia első szakaszában nem voltak beszámolóí és jelentési kötelezettségei a tagállamoknak, ami a stratégiai áttekinthetőségét is korlátozta. A második szakasztól kezdve a közösségi elvek mentén a tagállamoknak három éves akcióprogramot kellett kidolgozniuk, amelynek végrehajtásáról éves értékelést készítenek az Európai Bizottságnak. Emellett döntés született az akcióprogramok éves monitoringjáról is, amelyet uniós szinten az Európai Bizottság és néhány kutatóintézet végez.

2006-ban az Európai Tanács 702/2006-os határozata „A kohézióra vonatkozó Közösségi Stratégiai Iránymutatásokról” (Community Strategic Guidelines on cohesion) felgyorsította az egyes közösségi politikák összekapcsolását (Európai Tanács [2006]). A klasszikus versenyképességi szempontok mellett hangsúlyos szerepet kapott a kohéziós politika területi dimenziója is. Az Európai Bizottság által a Lisszaboni Stratégiához készített Integrált Útmutatásokban pedig három beavatkozási területet különítettek el: a makro- és a mikro gazdasági szinteket, valamint a foglalkoztatáspolitikát. Az európai versenyképességet e három terület alapján 24 mutatóra bontották tovább (Európai Bizottság [2005]).

Az átfogalmazott stratégiában az innováció-orientáltságot, a kutatás-fejlesztést helyezték a középpontba, megjelent az ún. innovatív régió fogalma (innovative region). Az új irányvonal lényege, hogy az európai gazdaság, a régiók attraktivitását javítják, növelik az adaptivitást, a humán erőforrások koncentrációját és a mobilitást. Az OECD elemzése is alátámasztja, hogy az új szemlélet nem csupán a K+F és az innováció fejlesztését ösztönzi, hanem az innovációhoz, a tudásalapú társadalomhoz szükséges egész társadalmi és gazdasági rendszer átalakítására törekszik (OECD [2009]). Ágh Attila kutatásaiból kiderül, hogy az Európai Tanács 2006-os, 2007-es tavaszi ülésein ezeket a célokat négy fő prioritásban határozták meg: kutatás-fejlesztés és innováció, az üzleti környezet fejlesztése, foglalkoztatottsági lehetőségek javítása, valamint az integrált energia és infrastruktúra politika (Ágh [2009b] és [2009c]). Ez stílusában leginkább egy neoliberalis gazdasági fordulatot sugall, ami a kohéziós politikában a konvergencia és a versenyképesség közül egyértelműen az utóbbira helyezi a hangsúlyt.

A stratégiai szemléletváltás a pénzügyi források elosztásánál is megjelent. A 1083/2006 EK rendelet alapján a kohéziós politika forrásainak hatvan százalékát a konvergencia régióknál, hetvenöt százalékát a versenyképesség régióknál a LS céljainak megvalósítá-

sára kell fordítaniuk (Európai Bizottság [2005] és Európai Tanács [2006]). Ez 2005-2008 között jellemzően még csak elhatározás szintjén maradt, ugyanakkor megítélésünk szerint e stratégiai irányváltás hozzájárult a regionális különbségek növekedéséhez.

Ugyanakkor a regionális különbségek a közép-európai országok régiói között hatványozottan megjelentek, amelyet jól mutat, hogy jellemzően csak a legfejlettebb régiók tudtak felzárkózni az uniós átlaghoz, miközben a fejletlenebb régiók egyre nagyobb mértékben leszakadtak. Amíg a Negyedik kohéziós jelentés az EU15-ök esetében a fejlettségi különbségek csökkenésére mutatott rá a 2000-2006-os időszakra vonatkozóan, addig az Európai Bizottság Ötödik előrehaladási jelentése már az Európai Unió régi és új tagországai közötti mélyülő szakadékról számolt be (Európai Bizottság [2008c]). Az előrehaladási jelentés tartalmazta, hogy a kelet-közép-európai országok konvergencia régióinak felzárkózási üteme továbbra is alacsony. A térségben jellemzően az átmeneti- és regionális versenyképesség csoportjába tartozó régiók tudták fejlettségi különbségeiket csökkenteni.

Megítélésünk szerint a LS-val az EU is hozzájárult egy élesedő határvonal kialakulásához a fejlett régiók, valamint a felzárkózó régiók között. Ugyanis az innováció fejlesztésre és K+F-re meghirdetett pályázatokat elsősorban a fejlettebb régiók tudták felhasználni, ami közvetve jelzi, hogy az Unió versenyképességi politikája polarizálja a régiókat a fejlettségi szint (konvergencia- vagy regionális versenyképesség régió) alapján a régi és az új tagállamok vonatkozásában.

Az Európai Tanács által elfogadott 1083/2006-os EK rendelet alapján a 2007-2013-as időszakban a kohéziós politikára mintegy 308 milliárd euró áll rendelkezésre. Ebből a regionális versenyképesség és foglalkoztatás fejlesztésére mintegy 49 milliárd euró, az európai területi együttműködésekre mintegy 7,5 milliárd euró jut. A rendelet hivatalosan is tartalmazza, hogy a lisszaboni irányelvekre a konvergencia régiókban az uniós források legalább hatvan százalékát szükséges fordítani, a többi régióban pedig hetvenöt százalékát (Európai Tanács [2006]). Az igazán jelentős plusz források azonban a versenyképességi politikák támogatására meglévő 72 milliárd eurót meghaladó támogatások⁷³, amelyekből jelentős összegek fordíthatók a tudásalapú társadalom és a magas hozzáadott értékű kutatás-fejlesztési programokra. 2007-től több milliárd euró jelent meg „pántlikázott forrásként”, amely a lisszaboni beruházások felgyorsítását szolgálta

⁷³ A pántlikázott források nagysága folyamatosan emelkedik. A Hatodik előrehaladási jelentésben már 85 milliárd euróról számolnak be (Európai Bizottság [2009b]).

(Európai Bizottság [2007a] p. XV.). Ezek az uniós regionális politikában jellemzően a második célkitűzéshez tartozó regionális versenyképesség, valamint az európai területi együttműködés programok keretében jelentek meg. Ezért állíthatjuk, hogy a LS átalakítása a fejlett régiók további kibontakozásának kedvezett.

Már 2004-től az EU első keleti bővítésétől megindult a vita a 2007-2013-as programozási időszak költségvetési forrásairól. 2005-ben a mostani programozási időszak költségvetési kereteinek elfogadásakor erős érdekkülönbségek mutatkoztak a régi és az új tagállamok között, amelyek azóta tovább mélyültek. Az érdekek szerteágazóak, amelyben egyre erősebb törésvonal mutatkozik az elmúlt évtizedek sikeres regionális politikáját megvalósító – mára innováció-orientált – spanyol, ír és portugál régiók, valamint az újonnan csatlakozott közép-európai országok között (Bachter – Mendez – Wislade [2009]). Ezt támasztja alá az OECD Territorial Review által készített 2009-es kutatás is (OECD [2009]).

3. táblázat A területi felzárkózás és leszakadás néhány uniós tagország esetében

Konvergencia			Divergencia		
Ország	Időszak	Felzárkózás mértéke (%)	Ország	Időszak	Leszakadás mértéke (%)
Spanyolország	1980-2007	5,1	Csehország	1990-2007	4,4
Portugália	1980-2007	4,9	Magyarország	1990-2007	5,1
Olaszország	1980-2007	2,1	Írország	1980-2007	11,3
Ausztria	1980-2007	4,4	Lengyelország	1990-2007	5,5
			Szlovákia	1990-2007	8,6

Forrás: OECD [2009]

A 3. táblázat két markáns dologra hívja fel a figyelmet. Egyfelől az 1980-as években az Unióhoz csatlakozott Spanyolország és Portugália is sikeres kohéziós politikát tudott folytatni, amely a területi különbségek jelentős csökkenéséhez vezetett. Érdekes, hogy Írországból tovább növekedtek a területi különbségek, amelyek a fejlett nagyvárosi térségek és a rurális térségek közötti erős gazdasági különbségekkel magyarázhatók. Másfelől az újonnan csatlakozott országoknál is a területi különbségek növekedése volt tapasztalható. Az általunk vizsgált közép-európai térségben csak a fővárosi régiók tudtak érezhető felzárkózást és fejlődést elérni. Motorfunkciójuk nem érvényesült, mert a többi régió felzárkózása lassúbb ütemű.

Az OECD adatai alapján készített 4. táblázatunk azt mutatja, hogy a legfejlettebb régió – esetünkben mindenhol a fővárosi régiók- és a legfejletlenebb régió közötti különbségek jelentősek a közép-európai térségben. A táblázat második oszlopa pedig a második legfejlettebb régió és a legfejletlenebb régió közötti különbséget ábrázolja. A két adatból láthatjuk, hogy az egyes közép-európai országokban mekkora a területi különbségek mértéke, valamint azt is, hogy a második legfejlettebb régió milyen mértékű lemaradásban van a fővárosi régiótól. Az adatok alapján az látszik, hogy legkiegyenlítettebb térszerkezet Ausztriában található, ami a többi szövetségi tartomány magas fejlettségi szintjét is jelöli. Második megállapításunk, hogy a táblázat második oszlopában már lényegesen kisebbek az eltérések, ami a fővárosi régiók motorfunkcióját és erőteljes túlsúlyát jelenti. Harmadrészt az ESPON kutatások által Magyarországot leginkább centralizált országgént jellemzett térszerkezet képet a gazdasági fejlettségi adatok nem igazolták. Amíg Magyarország, Lengyelország és Csehország esetében a területi különbségek a fővárosi régió és legfejletlenebb régió között nagyjából azonosak (2,32 - 2,68 szoros), addig ez az arány Szlovákia esetében sokkal nagyobb, majdnem 3,5-szörös (OECD [2009]). Az EUROSTAT 2009-es Regionális évkönyve is alátámasztja ezt a tendenciát, ugyanakkor – az eltérő módszertani vizsgálat nyomán - kisebb eltéréseket érzékeltünk (EUROSTAT [2009]). 2006-os 1 főre eső vásárlóerőparitáson alapuló regionális GDP adatok is igazolták, hogy a legerőteljesebb különbségek Szlovákiában vannak. Némileg magasabb különbségek mutatkoztak Ausztria és Magyarország esetében. Az EUROSTAT adatok alapján a fővárosi régió és legfejletlenebb régió szintje közti különbség Ausztria esetében mintegy 2-szeres, Csehországban 2,67-szeres, Lengyelországban 2,67-szeres, Magyarországon 2,75-szeres, Szlovákiában 3,75-szeres (EUROSTAT [2009] p.54).

4. táblázat Az 1 főre jutó GDP, a kutatás-fejlesztési arány és az FDI beáramlás alapján mért területi különbségek NUTS2-es szinten

(2005-ös adatok)

Ország	Legfejlettebb régió és a legfejletlenebb régió közti fejlettségi különbség aránya	Második legfejlettebb régió és a legfejletlenebb régió közti fejlettségi különbség aránya
Ausztria	1,57	1,52
Csehország	2,68	1,18
Lengyelország	2,32	1,52
Magyarország	2,57	1,56
Szlovákia	3,43	1,32

Forrás: OECD [2009]

Két táblázatunkkal explicit módon arra is rámutattunk, hogy a közép-európai országok esetében a fejlettségbeli különbségek olyan mértékűek, hogy a regionális versenyképesség új irányainak csak a legfejlettebb régiók tudnak megfelelni, a több régió esetében az ehhez szükséges alapvető feltételek hiányoznak. Másrészt a kohéziós politika eszközrendszerén belül is jelentős elmozdulásokat tapasztalhattunk. Megjelentek a nagyvárosi régiók versenyképességének fokozását szolgáló különböző innováció-orientált és kutatás-fejlesztés vezérelt pályázati programok, valamint 2006-tól az Európai Szomszédsági Politika részeként a transzregionális együttműködéseket elősegítő új jogi formulák. Az egyik legsikeresebb ilyen kezdeményezés az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás volt (European Grouping of Territorial Cooperation, a továbbiakban EGTC), amely új perspektívákat – ezzel együtt újfajta kormányzási struktúrákat – alakítottak ki a területi folyamatokban (Régiók Bizottsága [2009b]). Ezek a törekvések a regionális politika NUTS2-es alapjától való eltérés irányába mutatnak, amelyből a nagyvárosi gazdasági térségek innováció ösztönzése, illetve a transzregionális együttműködések támogatása mutatható ki a legkönnyebben a pénzügyi keretek vizsgálatával is.

A fent részletezett folyamatok a területi politika alakulásában is megjelentek. Ezek eredménye többek között a 2005-ös bristoli és luxemburgi informális miniszteri találkozók, valamint a 2007-es lipcsei megállapodás. 2005-ben került sor a területfejlesztési miniszterek informális találkozója Bristolban, amelynek eredményeként megszületett a Bristoli Megállapodás⁷⁴ (Informális Miniszteri Találkozó [2005a]). A megállapodás a fenntartható városfejlesztést, az integrált szempontokat emelte ki a nagyvárosi térségek fejlesztésére koncentrálva. A dokumentum célul tűzte ki a városi térségek kormányzási feltételeinek javítását is. 2005 másik jelentős eseménye a területi politikában a luxemburgi informális találkozó volt, amely a területi folyamatoknak az ESDP-ben elfogadott alapelveit, majd Rotterdamban kidolgozott további menetrendjét részletezték (Informális Miniszteri Találkozó [2005b]). A rotterdami, bristoli és luxemburgi találkozók eredményeként már körvonalazódott a területi politika két stratégiája. Az egyik a városi térségek fejlesztésével foglalkozik, a másik pedig a kiegyensúlyozottabb területi folyamatok biztosításával, egy ehhez illeszkedő területi menetrend kidolgozásával. Ez utóbbihoz illeszkedett 2005 decemberében az Európai Tanács által felülvizsgált fenntartható fejlődést, éghajlati stratégiát és fenntartható energiapolitikát szorgalmazó megállapodás, amely a göteborgi célkitűzések felülvizsgálatát jelentette. Ezáltal két kisebb és jobban

⁷⁴ A Bristoli Megállapodást az 1998-ban elfogadott Fenntartható Városfejlesztés (Sustainable Urban Development) politika folytatásának tekinthetjük (Német Szövetségi Gazdasági Minisztérium [2007]).

lehatárolható fogalmi kör körül csoportosították a területi folyamatokat, amelyek 2007-ben a Lipcsei Charta és a Területi Agenda elfogadásával végződtek.

A 2007-ben Lipcsében két alapvető kérdésben fogadtak el stratégiát: a Lipcsei Chartával a városi térségek versenyképes és fenntartható fejlesztése, az EU Területi Agendával pedig az európai területi folyamatok értékelése jelent meg. A két uniós dokumentum ily módon két irányból fogta össze a területi politika folyamatát, amelyet a korábbi informális miniszteri találkozók már megalapoztak. Lipcsét követően hat prioritás jelent meg a területi politikában:

- A policentrikusság fejlesztése az innováció erősítésével, amellyel a nagyvárosok és a régiók hálózatépítését próbálták összekapcsolni.
- Új partnerségi kapcsolatok kialakítása a városi és vidéki térségek között.
- Versenyképes és innováció-orientált klaszterek.
- Transzeurópai hálózatok további bővítése.
- Transzeurópai kockázatmenedzsment – például a klímaváltozásra.
- Többletértékek, mint például az ökológiai struktúrák megerősítése (Német Szövetségi Gazdasági Minisztérium [2007]).

A fenti célkitűzésekből már látható a fejlesztéspolitikai rendszer átalakítására való törekvés. A korábbiaknál sokkal nagyobb hangsúly helyeződött a nagyvárosi térségek és a rurális térségek összekapcsolására, valamint a hálózati rendszerek kibővítésére és transzeurópai szintű kezelésére. Az innovatív régiók ösztönzése – mint irányvonal – jól láthatóan felerősödött a területi politikában például a klaszterek ösztönzésével, amelyek egyértelműen a fejlett nagyvárosi térségekben, pólusokban jelentek meg. Ugyanakkor Lipcsében még nem sikerült egységes európai meghatározást adni a területi kohézióra.

A 2007-es portugál elnökség alatt elfogadták a területi menetrendhez kapcsolódó első akcióprogramot (Informális Miniszteri Találkozó [2007]). Az akcióprogramban megfogalmazták a kohéziós politikát érintő legjelentősebb kihívásokat, mint a klímaváltozást, a demográfiai helyzet alakulását, a migráció kérdését, az energiahatékonyság növelését és az optimálisabb energiaforrások igénybevételét. Emellett konkrét javaslatokban fogalmazták meg a tagállamok részére, hogy a Lipcsében elfogadott hat célkitűzést a nemzeti stratégiai referenciakeretekbe és a hozzá kapcsolódó operatív programokba építsék be. Felhívták a tagországok figyelmét, hogy az ágazati politikákban a térségek és a városok szempontjait jobban vegyék figyelembe. Az akcióprogramban ajánlást tettek a fejlesztési programok hatékonyabb koordinációjára olyan stratégiai területeken,

mint például a Nemzeti Éghajlati Stratégia vagy az agrárpolitika bizonyos részei (Informális Miniszteri Találkozó [2007]). Az uniós fejlesztéspolitikában megindult az a törekvés, hogy összehangolják az ágazati fejlesztési politikákat integrált célok meghatározásával, továbbá a lisszaboni célokat jobban megjelenítsék az egyes országok regionális (kohéziós) politikájában.

E célokat a portugál elnökség alatt elfogadott akcióprogram is tartalmazta, ugyanakkor markánsan a területi kohézióról elkészült Zöld Könyv fogalmazta meg (Európai Bizottság [2008a]). Ez utóbbi azonban már a harmadik szakasz része.

A harmadik szakasz

A második és a harmadik szakasz közötti átmenetet a német, a portugál és a szlovén elnökségi hármas dolgozta ki. Ennek az időszaknak a leglényegesebb feladata a Lisszaboni Szerződés előkészítése és elfogadtatása volt, amelyet jelenleg még ratifikációs nehézségek hátráltatnak. A Lisszaboni Szerződés 158-as és 159. pontja a területi kohéziót a gazdasági és szociális kohézióval egyenrangú, uniós politikaként határozta meg. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a szerződés a tagállamok részéről ratifikálásra kerül, a területi kohézió is az uniós közösségi joganyag részévé válik.

Általánosságban kijelenthetjük, hogy a LS-a harmadik szakasza a területi kohézió integrációját, a kormányzási struktúrák további megerősödését tartalmazza (Régiók Bizottsága [2008]). Általános igény a többszintű kormányzás fejlesztése a hatékonyság előtérbe helyezésével. Ez az intézmények közötti együttműködés megerősítésére, a közigazgatási eljárások egyszerűsítésére és racionalizálására terjed ki (Régiók Bizottsága [2009b]). A Régiók Bizottságának az Európai Tanács 2008-as tavaszi ülészakára készített állásfoglalása ugyanakkor kiemeli, hogy a Lisszaboni Stratégia megvalósításával érdemben továbbra sem sikerült növelni a helyi és a regionális önkormányzatok jogosítványait, megoldandó feladatként merült fel a hatékonyság és a politikai elszámoltathatóság kérdése (Régiók Bizottsága [2008]).

A Lisszaboni Stratégia 2008-2010-as akcióprogramjában ismételten a régiók felé fordulni lehetünk tanúi. A helyi és a regionális önkormányzatok feladatai jellemzően az egész Unióban növekedtek, ugyanakkor elmaradtak az ehhez párosuló politikai jogosítványok. Az ezzel párhuzamosan bővülő kormányzási szerepkör jellemzően hatékonysági és teljesítményi kérdésként jelentkezik a végrehajtásban, ami az egyes szintek demokratikus legitimációjának csorbitását eredményezte. Guy Peters és Jon Pierre elméle-

tére támaszkodva, megjelent a részvétel és a számonkérhetőség fontossága az egyes kormányzási szintek esetében, valamint az átláthatóság és a nyitottság kérdése (Peters – Pierre [2004] és [2006]). Peters és Pierre kutatásai azt mutatták, hogy az EU versenyképességi törekvései nem a demokratikus struktúrákat erősítették, hanem a hatékonyság elvét követték. Bob Jessop az ún. metakormányzás fogalma pedig a szub- és szupranacionális szereplők közötti megosztott felelősséget emelte ki (Jessop [2004]). Az elszámoltathatóság, mint központi kérdés további árnyalásához Kaiser Tamás kutatását vesszük alapul, amelyben rámutatott, hogy a kormányzáshoz fordulás (governance turn) mellett a demokratikus jelleg (normative turn) biztosítása a többszintű kormányzás kialakult új formáinak legnagyobb kihívása (Kaiser [2009b]).

2007-ben került elfogadásra a 2008-2010-es időszakra vonatkozó Integrált Útmutatások a növekedésre és munkahelyteremtésre vonatkozó európai bizottsági anyag (Európai Bizottság [2007b]). Az útmutató megőrizte a makro-, mikro gazdasági és foglalkoztatáspolitikai csapásirányokat, azok további összekapcsolását indította meg. Makroszinten a pénzügyi rendszerek stabilitása és biztonsága, valamint a gazdaságpolitika és az ágazati politikák harmonizációja kapott nagyobb hangsúlyt. Mikroszinten a kutatásfejlesztés és az innováció-orientáltság továbbra is megmaradt fő prioritásként, míg a foglalkoztatás kapcsán az Esping-Andersen féle produktivitás növelése volt tapasztalható például a munkaképességben vagy a társadalmi szociális kohézióban (Európai Bizottság [2007b]). A 2008-2010-es időszakban a nyílt koordinációs mechanizmus helyett, illetve amellett – részben kritikájaként is – megjelent az ún. közös szabályozási tér (common regulatory space) fogalma, amely az egyes közösségi politikák összekapcsolását kívánta kialakítani.

Hangsúlyosabbá vált az új közösségi politikák összekapcsolásának igénye a fejlesztési kérdésekkel. A Lisszaboni Stratégia harmadik szakaszában bizottsági részről már jól láthatóan megjelent a lisszaboni célokra fordítandó hatvan illetve hetvenöt százalékos kvóta betarttatásának igénye (Európai Bizottság [2007b]).

A harmadik időszakban a LS-ban nem történt olyan markáns irányváltás, mint a másodikban. Azt is mondhatjuk, hogy a második szakasz céljainak finomítására kerül most sor. Lényeges elemek a kormányzás horizontális és vertikális elemeinek fejlesztése a transzregionális programok kiterjesztésével, a régiók és a helyi önkormányzatok határozottabb bevonása a döntéshozatali folyamatokba. Ehhez forrás oldalon megjelentek az ún. „pántlikázott pluszforrások” a versenyképesség, az innováció és tudásbázis fejlesztésére.

tésére. E források a többi között a versenyképességi és innovációs keretprogramban (CIP), a 7. kutatási keretprogramban (FP7) és az egész életen át tartó tanulás programjában (LLL) jelennek meg (Régiók Bizottsága [2008]).

Új korszak és paradigmaváltás?

Ugyan a „második” Lisszaboni Stratégia csak 2011-től veszi kezdetét, az elmúlt időszakban elindult változások alapján azt látjuk, hogy mind a LS, mind a területi kohézió folyamata átalakulóban van. Ennek az időszaknak fontos befolyásoló tényezője a gazdasági világválság is, amely uniós, nemzeti és regionális szinten is átfogó válaszok és új irányok meghatározását kényszeríti ki. A 2008-ban berobbanó gazdasági világválság felgyorsította a politikai folyamatokat az Unióban. A Barroso-bizottság 2008. november 26-án jelentette meg az Európai Gazdasági Fellendülési Tervet (European Economic Recovery Plan), amelyet a globális gazdasági válságra adott uniós megküzdési stratégiának tekinthetünk (Európai Bizottság [2008d]). A régiók szintjére vonatkozó értékelésnek és ajánlásnak pedig a Hübner-jelentés „Régiók 2020-ban” címmel az egyik irányadó stratégia. A régiók versenyképességét értékeli a 2008 decemberében megjelent anyag a területi folyamatok alakulása és a globális válság kapcsán (Európai Bizottság, [2008b]). A jelentés elsősorban a sebezhetőségi pontokat veszi számba, ugyanakkor megoldást mond arra vonatkozóan is, hogy a hatékonyság javítása mellett – például a kormányzásban, a kohéziós politikában – milyen új lépések megtétele szükséges regionális szinten.

Paradigmaváltás kapujában vagyunk, amelyet a Zöld Könyv a területi kohézióról és az abból jelenleg is formálódó Fehér Könyv, valamint a többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyv is tartalmaznak. Az új szakaszban a külső kihívások, mint például a globális világgazdasági válság és a belső kihívások, mint például a kohéziós politika új célkitűzéseinek elfogadása, kiemelt kérdések lesznek. Ebben növekvő konfliktusforrást mutat a területi különbségek és a versenyképesség kérdésköre. A területi kohézióról készült Zöld Könyvben a felzárkóztatásnak például egy olyan aspektusa jelenik meg, ami a földrajzilag elmaradott térségek – mint például sziget, hegyvidék, speciális időjárási adottságokkal rendelkező térség stb. – fejlesztését szolgálná, például az elérhetőségük javításával (NFGM [2009a]). Ezt az álláspontot néhány, jellemzően volt kohéziós ország, mint például Spanyolország vagy Írország hangoztatja előszeretettel, ami a fejlesztéspolitika rendszerének átalakítását jelentené. Illés Iván ugyanakkor rámutatott, hogy ezek a térségek fejlettségben gyakran az uniós átlagnál is lényegesen kedvezőbb hely-

zetben vannak, többek között turisztikai adottságaikból adódóan (Illés [2008]). Növekvő ellentétek mutatkoznak kis és nagy országok között, régi és új tagállamok között. A kutatás-fejlesztésben pedig az észak-európai és a dél-európai országok között. Jól látható, hogy sokféle érdek mentén helyezhetők el az Unió tagállamai. Ha egy képzeletbeli skálát készítünk, akkor az egyik végpontján a nettó befizető államok állnak, amelyek egyre nagyobb forrásokat szeretnének a versenyképességi célokra fordítani. E végpont felé mennek a korábban említett volt kohéziós országok is, amelyek már a meglévő uniós források újraelosztását szorgalmazzák az abszorpciós képességek mentén. A másik végpont az újonnan csatlakozott országok köre, amelyek ugyan megpróbálnak a versenyképességi céloknak megfelelni, de fejlesztéspolitikájukban az infrastruktúrák kiépítése, valamint az uniós források maximalizálása az elsődleges.

Az Európai Bizottság 2009 májusában közzétett Hatodik előrehaladási jelentése megoldási lehetőségként a nyitott innovációs modell alkalmazását és a magasabb abszorpciós képesség elérését ajánlja a régióknak (Európai Bizottság [2009a]). Ez azt jelenti, hogy nemcsak technikai, hanem kulturális, szociális, igazgatási és feladatellátási innovációra kerülne sor egy átfogó rendszerben. A régiók helyi értékei alapján szükséges kialakítani az új innovációt, a megfelelő tudásbázissal a háttérben. Megítélésünk szerint a kreativitás és az innováció-orientált fejlesztések valóban előremutató lépések, de ezzel a fejlettségi különbségek a régiók között nem mérséklődnek, hanem minden bizonnyal tovább mélyülnek.

Az OECD riport és a Hatodik előrehaladási jelentés is mindenesetre azt sugallja, hogy a korábbiaknál nagyobb hangsúly kerül majd az integrált fejlesztési programokra, amelyben a magas társadalmi tőkével rendelkező régiók lesznek a nyertesek. A kreatív és innovatív régiók ugyanis magas multikulturalitást, toleranciát és nyitottságot feltételeznek.

Az új időszakban mindenképpen számolunk a terület alapú tervezés (place-based planning) nagyobb arányú megjelenésével, az ágazati politikák integrációjával és régióspecifikus alkalmazásával, amelyet a Fabrizio Barca nevével fémjelzett független szakértői jelentés is alátámaszt (Európai Bizottság [2009b]). A Barca-jelentés megállapítja, hogy a jelenlegi rendszerben működő regionális politika sem intézményrendszerében, sem tervezésében már nem eléggé hatékony. Új területi egységek, metropoliszrégiók és funkcionális régiók kialakítása lehet a megoldás.

Erre jelzés, hogy a területi kormányzásban felértékelődnek a nagyvárosi gazdasági térségek, azaz az agglomerációs térségekre vonatkozó együttműködések, amelyeket a kohéziós politika egyre több forrással – például JESSICA, URBAN, URBACT stb., integrált városfejlesztési programokkal – támogat. Nem ilyen egyértelműen kimutatható, de a policentrikusság érdekében határozott törekvések indultak a városhálózatok jobb összehangolására, a városi és rurális térségek integrált fejlesztésére. Ez utóbbi folyamatok pedig túlmutatnak a jelenlegi NUTS2-es lehatároláson, ami egy analitikus – gazdasági vonzaskörzet alapján kialakuló - új régiót jelent, és a felgyorsult mobilitás természetes tulajdonságait veszi figyelembe. Ezt a törekvést látjuk a német és a holland metropolisz-régiók esetében.

Úgy látjuk, hogy ezen kihívásokra lehetséges válasz a helyi és térségi információk felhasználása és az intézményi átalakítás, az integrált fejlesztési programok készítése. Ez irányú törekvéseket tapasztalunk az OECD 2009-es jelentésében és az Európai Bizottság Zöld Könyvében (OECD [2009] és Európai Bizottság [2008a]).

Egy további – egyre meghatározóbbá váló szempont - a transzregionális együttműködési formák, valamint a nagyvárosi régiókra fókuszáló klaszter és egyéb innováció-orientált fejlesztési programok megerősödése. Ezek is túlmutatnak a regionális politika hagyományos NUTS2-es rendszerén. Ezek a hálózati kormányzás új fajtáit jelentik, amelyek alátámasztják a Hooghe és Marks második típusú kormányzási modelljének létjogosultságát, kiegészítve ugyanakkor a többszintű metakormányzás kérdéskörével, valamint a helyi demokrácia, illetve a hatékonyság paradoxonával. A felmerülő kérdésekre a Barca-jelentés a területi tervezésbe a helyi szereplők intenzívebb bevonását ajánlja, az ún. korlátozott demokratikus legitimáció érvényesítésével (Európai Bizottság [2009b]).

Azt láttuk, hogy az Unión belül a regionális operatív programok súlya a fejlesztéspolitikában meghaladja a 60 százalékot. Ez jelenleg a közép-európai országokban – Ausztriát leszámítva – lényegesen alacsonyabb (Dieringer – Schneider [2009]). Ez azt mutatja, hogy a nyugat-európai országok egy magasabb fejlettségi szinten állnak, és a fejlesztési források elosztásában a régiók meghatározó szerepet játszanak.

Ezzel szemben Közép-Európa nagy része kohéziós országokból áll, vagyis az egész ország területe támogatott. A fejlesztéspolitikát az ágazati operatív programok határozzák meg. A tendenciák alapján hosszabb távon itt is az ágazati fejlesztési programok

csökkenő és a regionális operatív programok növekvő súlyával számolhatunk. Ez a regionális intézményrendszer további megerősödését eredményezheti.

Az 5. táblázatban összefoglaltuk a jelenlegi fejlesztéspolitikát és véleményünk szerinti változásokat.

5. táblázat A jelenlegi fejlesztéspolitika és a várható újdonságok bemutatása

Összehasonlítás	A tagállamok jelenlegi fejlesztéspolitikája és az uniós kohéziós politika	A tagállamok várható fejlesztéspolitikája és az uniós kohéziós politika várható változásai
Célok	Elmaradott térségek hátrányainak és elmaradottságainak csökkentése	Kihasználatlan lehetőségek, régió specifikus adottságok és szinergiák érvényesítése a fejlesztéspolitikában
Lehatárolás	Döntően NUTS2-es, transzregionális projekteknél NUTS3-as, esetleg eurorégiók	Funkcionális gazdasági térségek, esetleg metropoliszrégiók, eurorégiók
Fejlesztéspolitika stratégiája	Ágazati	Integrált – ágazatok közötti
Eszközök	Állami források, uniós források	Az állami és uniós pénzügyi forrásokon felül új keretfeltételek és források: például a fenntarthatóság vagy az energiahatékonyság javítása
Szereplők	EU, tagállamok, régiók	EU, tagállamok, régiók, eurorégiók

Forrás: OECD [2009] és saját kiegészítés

4. A KÖZÉP-EURÓPAI FŐVÁROSI RÉGIÓK VIZSGÁLATA

Az előző fejezetekben bemutattuk a régió fogalmának összetettségét, kiemelve, hogy a fővárosi régiók speciális nagyvárosi régiók, országuk gazdasági, társadalmi, igazgatási és kulturális központjai. A nagyvárosi régiók csoportjának további cizellálására két fogalmat használtunk – a funkcionális nagyvárosi térségeket és a metropoliszrégiókat –, amelyekkel a főváros körül kialakult vonzáskörzetet nagyság alapján jellemeztük. Uniós dokumentumok alapján elkészítettünk egy elméleti kategorizálást, amelyben elhelyeztük az egyes régiókat nagyságuk, gazdasági kapacitásuk és kiterjedésük alapján. Egy másik aspektusból összegyűjtöttük azokat a sajátosságokat, amelyek szolgáltatási, termelési adottságok alapján jellemezték a metropoliszrégiókat Friedmann, Krätke és Castells stb. elméleti munkái alapján. Végezetül bemutattuk, hogy az Európai Unióban a fejlesztéspolitika rendszerében milyen átalakulások történtek, továbbá hogy újfajta kormányzási szereplők és struktúrák jelentek meg. A transzregionális folyamatok és együttműködések megerősödtek, amelyek egyre komolyabb hatással vannak a régiók működésére is. Ebben a fejezetben, az előző részekben ismertetett elméleti alapokból kiindulva elemezzük a közép-európai fővárosi régiókat. Az empiria alapja egy kérdőíves kutatás telefonos és személyes interjúkkal bővítve. Elemzésünkben arra törekszünk, hogy egyfajta tükröt tartsunk a nyugat-európai térségek fejlődésének, és bemutassuk Közép-Európát meghatározó egyedi vonásokat. Ehhez olyan elemzési szempontokat dolgoztunk ki, amelyek követik a konceptuális mátrixunkban lefektetett elveket. Így a területi tökéhez kapcsolódó sajátosságokat és a társadalmi tőke helyzetét jellemző adottságokat elkülönítettük, és a megfelelő összehasonlíthatóság érdekében valamennyi közép-európai fővárosi régió vizsgálatakor alkalmaztuk. Ugyanakkor nem bontottuk tovább elemzésünket a belső és a külső kihívásokra, mert úgy gondoljuk, hogy ezek elválasztása az empiriában már nem lehetséges.

4.1 A közép-európai térség sajátosságai

Tekintettel arra, hogy Közép-Európában a regionalizációs folyamatok jellemzően felülről vezéreltek, *elemzésünket az országos folyamatok alakulásának bemutatásával kezdjük*. A társadalmi tökéhez kapcsolódóan átfogóan vizsgáljuk a területi államigazgatás és a területi önkormányzati igazgatás viszonyrendszerét. Ennek keretében érzékeltetjük, hogy a kormányzat átalakulása és a kormányzás fokozatos erősödése egy hosszú és

többlépcsős folyamat. Ezt három idődimenzióban tudjuk a legszemléletesebben vizsgálni⁷⁵:

- *A transzformációs időszakban*, amely a területi szinten kialakuló intézményeket mutatja be a rendszerváltást követő időszakban. Ez jellemzi az államberendezkedés alapvető helyzetét az uniós csatlakozás előtti időszakban, az európaizációs hatások nélkül.⁷⁶

Az európaizáció két időszakában. Itt megkülönböztetjük:

- a 2000-2006 közötti időszakot, amely az uniós felkészülés, majd ezen belül egy három éves programozási időszak (2004-2006) eredményeit jelentik a KMR, a Mazóviai vajdaság, a Pozsonyi régió és a Prágai régió esetében.
- a 2007-2013-as új programozási időszakot egészen 2009 augusztusáig, a fejlesztéspolitikában végbement változások kapcsán⁷⁷.

Ezt követően a területi tökélet meghatározó szempontokkal folytatjuk vizsgálatunkat, az egyes fővárosi régiók területi adottságait hat szempont alapján elemezzük.

(1) A térszerkezet elemzése

A területi kohéziót bemutató uniós tanulmányokra alapozva a közép-európai térséget aszimmetrikus térstruktúra jellemzi. Szemben a nyugat-európai térszerkezettel Közép-Európában a fővárosi régiók aránytalanul magas lakosság számmal és gazdasági fejlettséggel rendelkeznek. Nemzetközi kisugárzással jellemzően csak a fővárosi régiók bírnak. Ugyanakkor a regionális pólusok száma kevés, amelyek nem képesek a fővárosi régiók erőfölényét kiegyenlíteni. A térszerkezet túlságosan fragmentált és aránytalan, közép-európai sajátosság a kis lakosságú települési önkormányzatok magas száma. Ezek összehasonlítására összegyűjtjük az egyes országokon belüli fejlesztési pólusok számát, és bemutatjuk a települési szerkezet alakulását⁷⁸.

⁷⁵ Ausztria államberendezkedésének alakulása esetén ettől eltérünk, mert a másik négy közép-európai országtól különböző fejlődési utat járt be.

⁷⁶ Ehhez támaszkodunk Joachim Jens Hesse elméleti munkájára, amely az alkotmányos berendezkedés, a helyi és az országos szint viszonya és a társadalmi berendezkedés alapján csoportosította a közigazgatási modelleket. Eszerint a közép-európai térség az ún. kontinentális modellbe sorolható, ahol az önkormányzati igazgatási szint alkotmányosan szabályozott, a közigazgatási szintek jól elkülönülnek egymástól. A modell jellemzője, hogy az önkormányzati igazgatás elsősorban a települési önkormányzatok szintjén jelentkezik, amelyek széles igazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkeznek (Hesse [1991]).

⁷⁷ A disszertáció kutatási időszaka ekkor zárult le, amellyel megvártuk a Hatodik előrehaladási jelentés megjelenését és a „Fehér Könyv a többszintű kormányzásról” elfogadását.

⁷⁸ A regionális pólusok számát az ESPON 1.4.3 kutatás alapján határozzuk meg. Az egyes fővárosi régiókban belül található helyi pólusokat az egyes fővárosi régiók regionális operatív programjaiból gyűjtjük ki.

(2) A közép-európai fővárosi régiók túlsúlyos gazdasági központok

Ennek igazolására megnézzük, hogy az egyes fővárosi régiók által előállított regionális GDP nagysága hogyan viszonyul az országos GDP-hez. A közép-európai térségben a fejlettségbeli különbségek fokozatos növekedése tapasztalható a legfejlettebb és a legfejletlenebb régiók között, amelyet a hármas fejezetben már bemutattunk az uniós dokumentumok segítségével. A térség úgy zárkózik fel az uniós átlaghoz, hogy miközben a legfejlettebb régiói folyamatosan fejlődnek, addig a legfejletlenebb régiók hanyatlának. Az országokon belül fokozatosan mélyülnek a fejlettségi különbségek.

További érdekes következtetéseket kapunk, ha összehasonlítjuk a régiók termelési szerkezetét. Ez megmutatja, hogy a mezőgazdasági szektor, az ipari ágazat és a szolgáltatási szektor milyen arányt képvisel a régiókon belül. Szintén lényeges annak vizsgálata, hogy mely ágazatok jellemzik leginkább az adott régiót. Mindezekből arra következtethetünk, hogy a régió a nemzetközi munkamegosztásban milyen szerepet lát el jelenleg, és milyen fejlődési lehetőségei vannak.

(3) A közép-európai fővárosi régiókban erőteljes tudáskoncentráció ment végbe

A gazdasági fejlődéshez elengedhetetlen humán tőke Közép-Európában a fővárosi régiókban a legmagasabb. Megvizsgáljuk a kutatás-fejlesztési adatokat és a felsőfokú oktatási intézmények számát és arányát. Ez utóbbi lehetőséget teremt a nemzetközi összehasonlításra. Szintén fontos kérdésnek tartjuk az innováció-orientált fejlesztések mértékét, az egyes régiók objektív és potenciális kutatás-fejlesztési képességét⁷⁹.

(4) Demográfiai adottságok és a foglalkoztatottsági szint elemzése

Közép-Európa fokozatosan elöregedő társadalma komoly veszélyforrás az egész térség versenyképességére, amelyet az Európai Bizottság „Régiók 2020” című jelentése is kiemel (Régiók Bizottsága [2008b]). Elemezzük a fővárosi régiók foglalkoztatottsági szintjét, kitérünk az egyes régiók problémáira, úgy mint a munkanélküliségi ráta magas arányára, vagy a magas munkanélküliségre a fiatalok körében, esetleg az idősebb kor-

⁷⁹ Elemzésünkben az Európai Bizottság és Maastrichti Közgazdasági Kutatóintézet által NUTS-2-es régiókra kidolgozott ún. Európai Innovációs Ponttáblázatot (European Innovation Scoreboard) használjuk, kiegészítve az egyes fővárosi régiók regionális operatív programjaival, illetve innovációs fejlesztési dokumentumaival.

osztály alacsony foglalkoztatottsági rátájára stb.. A demográfiai adottságokhoz szorosan köthető téma a szuburbanizáció, a migrációs folyamatok és az immigráció alakulása is, amelyre regionális szintű válaszokat is bemutatunk a Bécsi és a Pozsonyi régió vonatkozásában.

- (5) A multikulturalitás index, a nemzetközi intézmények és szervezetek arányának összehasonlítása

Az indexünket elismert szakemberek, kutatók közreműködésével alakítottuk ki egy ötértékű skálán. A multikulturalitás index értékelésében meghatározó faktorok voltak: az egyes régiók turisztikai attraktivitása; a külföldiek aránya az egyes régiókban; a tolerancia index; az egyes fővárosi régiókban működő nemzetközi intézmények nagysága⁸⁰, valamint a transznacionális vállalatok regionális döntéshozó központjainak aránya - ez szakértői értékelés alapján; az üzleti és befektetői attraktivitás. Ezek alapján: nagyon alacsony – alacsony – közepes – jó – kiváló kategóriákat állítottunk fel.

- (6) Elérhetőség vizsgálata

Ebben a pontban az egyes régiók infrastrukturális és info-kommunikációs fejlettségét vizsgáljuk. A transzeurópai közlekedési korridorok számát néztük meg, amely megmutatja, hogy az adott fővárosi régió hány nemzetközi útvonal csomópontja, és egyben az adott régió nemzetközi kapcsolati lehetőségének irányait is jelzi. Ezzel szeretnénk rámutatni, hogy a közép-európai fővárosi régiók esetében különösen helytálló az a megállapítás, hogy a gazdasági fejlettség és a kedvező elérhetőség egymást befolyásoló tényezők. Az ESPON 2009 júliusában megjelenő kutatása a gazdasági fejlettség és a régió elérhetősége kapcsán a következő összefüggésekre mutatott rá:

- Az Európai Unió régióinak kétharmada esetében egyértelmű összefüggés mutatható ki a gazdasági fejlettség és az elérhetőség között. A vizsgált régiók⁸¹ egyharmada átlagon felüli gazdasági fejlettséggel és ehhez párosuló kedvező

⁸⁰ Ebben nem szerepelnek az olyan nemzetközi intézmények, amelyek regionális irodával rendelkeznek az egyes országokban. Így nem része vizsgálatunknak az Egészségügyi Világszervezet (WHO) regionális képviselője, az ENSZ fejlesztési programjainak (HABITAT) országos irodája, az ENSZ Munkaügyi Főbiztosságának képviselője, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselője, a EUROCONTROL, az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének (ILO) képviselője, az Európai Adóigazgatások Szervezete (IOTA), az Európa Tanács és az Európai Unió képviselője, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank képviselője, a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank képviselője stb.. Ezek a képviselők ugyanis valamennyi fővárosi régióban megtalálhatók.

⁸¹ Az ESPON kutatás NUTS3-as szintet vett alapul.

területi adottságokon alapuló elérhetőséggel rendelkezik. A vizsgált régiók másik harmada esetében a kedvezőtlen elhelyezkedés és az átlagnál alacsonyabb gazdasági fejlettség között kapcsolat mutatható ki.

- Mindösszesen a régiók egy nyolcadánál – az északi térség régióinál – mutatott ellentétes eredményeket a vizsgálat. Az északi térség régiói ugyan kedvezőtlen földrajzi elhelyezkedésük okán rosszabb elérhetőséggel rendelkeznek mint az uniós átlag, de gazdasági fejlettségük ennek ellenére az átlagnál többnyire magasabb.

A vizsgálat külön kiemelte a Pentagon övezetet, amelyik kiváló elérhetőséggel és fejlettségi mutatókkal rendelkezik. Szintén releváns megállapítás kutatásunkhoz, hogy a fővárosi régiók döntően magas fejlettséggel és elérhetőséggel rendelkeznek (ESPON [2009]).

A társadalmi tőke elemzését a fővárosi régiókban a kormányzási struktúra vizsgálatára vonatkoztatjuk. Két szempontot követünk: a vertikális és a horizontális tagozódást. Ily módon lehetőségünk nyílik a többszintű kormányzási rendszerek bemutatására, valamint a regionális kormányzási struktúrák horizontális működésének vizsgálatára.

Megközelítésünk alkalmas arra, hogy az egyes régiók területi kormányzási rendszerét, továbbá a transz- és interregionális kapcsolatok többszintűségét jellemezze. Ezt szolgálja a vertikális aspektus, amelyben a szupranacionális-, transz- és interregionális-, nemzeti- és szubnacionális szintek kapcsolatrendszerét vázoljuk fel. A vizsgálat tárgyát az képezi, hogy a döntéshozatali szintek mi módon illeszkednek, a szubszidiaritás elve hogyan érvényesül.

A regionális kormányzás horizontális megnyilvánulását, vagyis a partnerség működését a fővárosi régiókban a kormányzat, a civil szféra és a gazdasági szereplők együttműködésében mutatjuk be. A kormányzás vertikális és a horizontális megközelítését elemzésünkben egyszerre alkalmazzuk. A nagyobb áttekinthetőség érdekében a társadalmi tőke vizsgálatát a közép-európai fővárosi régiók esetében három pontban foglaljuk össze.

(1) A regionális kormányzás működése az egyes fővárosi régiókban

A közép-európai fővárosi régiók egyedi sajátosságaik okán eltérnek országuk többi régiójától, funkcióik alapján kiemelt szerepük van. Tükröt tartva az országos folyamatokra egy szűkebb keresztmetszetben – a fejlesztéspolitika intézményi rendszerében – mu-

tatjuk be a területi kormányzás működését.⁸² Elemzésünkkel egyben választ is adunk arra, hogy az egyes fővárosi régiók kormányzási struktúrája alapvetően kompatibilis-e az uniós szabályokhoz, vagy azt meghaladva konform.⁸³ Esetünkben az első feltétel a fejlesztéspolitikai intézményrendszer tekintetében az uniós források fogadásához szükséges intézményi rendszer kiépülését jelenti. A kérdést leegyszerűsíthetjük, hogy működik-e a pályázati rendszer, megtalálhatóak-e azok az alapvető szempontok, amelyeket az EU követelményként támaszt. Ezzel szemben a konformitás már egy olyan intézményi hálót jelent, amelyben a térségi szereplők aktívan vesznek részt – jobban érvényesül az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Ez utóbbi a formai szempontokon túl az eredményes működést is jelöli.

A fővárosi régiók kormányzási működésének fontos kérdései a döntéshozatal és a szubsidiaritás elve. A régiók szintjén milyen kérdésekben születnek döntések, a szubszidiaritás mi módon érvényesül, a helyi- a területi- és az országos szint között a kompetenciák hogyan oszlanak meg. E kérdések elemzésében áttekintjük, hogy a politikai jogosítványok mekkora pénzügyi autonómiával párosulnak. Ez utóbbi pont kapcsán utalni kívánunk Sivák József kutatására, amelyben a közép-európai országok önkormányzati rendszereinek összehasonlításakor megállapította, hogy minél nagyobb (területi) önkormányzati igazgatási szint felé haladunk, – települési szintről megyei szint felé, megyei szintről a régió szintje felé – annál kisebb pénzügyi forrás jut feladatellátásra, csökkentve ezzel a területi igazgatási szint jogosítványát (Sivák [2007]).

(2) Partnerségi struktúrák az egyes fővárosi régiók esetében

Amíg az (1) pontban jellemzően a fővárosi régiók vertikális kormányzását vizsgáljuk, addig e pontban elsősorban a horizontális struktúrákat tekintjük át. A fővárosok kapcsolatát vizsgáljuk a vonzáskörzetükkel, a hálózati kapcsolatokat, a funkcionális – projekt alapon – létrejött együttműködések. Ez a partnerségi háromszög elemzését jelenti,

⁸² Ebben segítségünkre volt Döbrente Katalin és Vida Szabolcs csoportosítása. A szerzők szerint a közép-európai országok államberendezkedésük és fejlesztéspolitikai intézményrendszerük alapján két csoportba sorolhatók (Döbrente – Vida [2004]). Az első csoportba azok az országok tartoznak, amelyek nemcsak területfejlesztési struktúrájukat, hanem egész közigazgatási szerkezetüket regionalizálták. Így NUTS2-es szinten választott regionális közigazgatási struktúrával rendelkeznek, és a területi államigazgatás is ehhez illeszkedik. Ebbe a csoportba tartozik Lengyelország és Ausztria. A második csoportba tartozó államok a regionalizációt döntően a fejlesztési szempontokkal kapcsolták össze. A megerősödő decentralizációs törekvések a fejlesztéspolitika nyomán jelentek meg. A régiók egyre több feladatot kapnak, de a központi kormányzat túlsúlya érvényes. Ebbe a csoportba tartozik Csehország, Magyarország és Szlovákia.

⁸³ A fogalomhasználatot Ágh Attilától vettük át. Ágh Attila az európaizáció alkalmával végrehajtott intézményi modernizációt EU-kompatibilisnek vagy EU-konformnak értékelte (Ágh – Kádár [2004]). Elméletében az EU kompatibilitás a szükséges feltétel, ugyanakkor az elérendő cél a minél teljesebb integráció, amely a konformitással biztosítható.

amellyel választ kapunk arra, hogy az egyes fővárosi régiókban a kormányzat – a civil szféra (érdekszövetségek, kutatóintézetek, egyetemek stb.) és a gazdasági érdekcsoportok (kamarák, vállalkozások) közötti együttműködés milyen formában alakult ki. Továbbá azt láthatjuk, hogy a regionális döntéshozatalba az ún. nem-állami szereplőknek (non-state actors) milyen formában sikerült bekapcsolódniuk.

(3) Az egyes fővárosi régiók nemzetközi kapcsolatai és együttműködései

Itt azt vizsgáljuk, hogy a fővárosi régiók milyen nemzetközi szervezetekben vesznek részt. Ehhez támaszkodunk a multikulturalitás indexünk esetében megállapított eredményekre, amely megmutatja, hogy az egyes fővárosi régiók hogyan kapcsolódnak az európai és a nemzetközi térstruktúrába.

Valamennyi fővárosi régió esetében vizsgálatunkat négy irányból közelítjük meg:

- Az egyes országok regionális politikájának tükrében a fővárosi régióban működő fejlesztéspolitikai intézményrendszert elemezzük. Milyen szerepet tölt be a fővárosi régió a fejlesztéspolitikában? Rendelkezik-e valamilyen többlet kompetenciával, van-e ezekre a célokra elkülönített pénzügyi forrása? Rákérdezzük a kormány és a régió kapcsolatára, valamint arra is, hogy a fejlesztéspolitikában a társadalmasítás mi módon ment végbe. A kérdésekkel a fejlesztési minisztérium, vagy az uniós regionális politikát lebonyolító fejlesztési ügynökség munkatársait keressük meg. Az interjúkhoz használt kérdőív a 2. számú függelékben található.
- Az előző pontban feltett kérdéseink átdolgozott és kibővített változatát vizsgáljuk a fővárosi régiók szemszögéből is. Kutatásunkban itt is a fejlesztéspolitika intézményi működésére és a kompetenciákra fókuszálunk. Ezért rákérdezzük a fővárosi régiók szerepére a fejlesztéspolitika hazai és uniós lebonyolításában, továbbá a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra, valamint a régiót irányító testület működésére és személyi összetételére. Elemezzük emellett a partnerségi kapcsolatokat a régióban, továbbá a régió kapcsolódását a politikai döntéshozatal folyamatába. Az interjúkhoz használt kérdőív a 2. számú függelékben található.
- A régiók részére készített kérdőívet használjuk a kutatókkal közös értékelésben. A minisztériumi és a régiók által adott válaszok tárgyilagosabb és tudományos

értékelését várjuk az egyes országokban megkeresett kutatóktól. Olyan elméleti szakemberekkel vesszük fel a kapcsolatot, akik a regionális politika és a fővárosi régió speciális helyzetének országos és nemzetközileg is elismert szakértői. A Kollégák együttműködése és értékelése alapján határozzuk meg a fővárosi régiók multikulturalitási fokát, továbbá rákérdeztünk az egyes régiókban a cross-szektorális kapcsolatok alakulására is. Az interjúkhoz használt kérdőív meg egyezik a régióknak megküldött sémával, amelyet a 2. számú függelék tartalmaz.

- Elemzésünk arra is kiterjed, hogy milyen egyéb együttműködési formák alakultak ki a fővárosi régiókban. Ez döntően a funkcionális nagyvárosi térségen belüli kapcsolatokat jelenti, de interregionális kooperációkat is vizsgálunk. Tekintettel, hogy monocentrikus régiókról van szó, ezért kérdéseinkkel a régió központjait, a fővárosokat, illetve - ha létezik – akkor az agglomerációs tanácsot kerestük meg. Az interjúkhoz használt kérdőív a 2. számú függelékben található.

4.2 A Bécsi régió elemzése

4.2.1 Az osztrák közigazgatás jellemzése; a föderális államberendezkedés, az eltérő fejlődési út

Ausztria föderatív államberendezkedése és eltérő fejlődési útja kapcsán is elkülönül a többi közép-európai országtól. Így amikor a Bécsi régiót hasonlítjuk össze a többi közép-európai fővárosi régióval, ezt kiindulási alapnak kell tekintenünk. Többek között a piacgazdaságra és demokratikus intézmények kialakítására gondolunk, amely már 1955-től – az ország teljes szuverenitásának elnyerése óta – zavartalanul folyik. Mindez eltérő gazdasági fejlettséget, és társadalmi berendezkedést jelent a többi közép-európai fővárosi régióval való összehasonlításban. Így például lényeges különbség, hogy Ausztria már egy „letisztult” közigazgatási struktúrával és fejlett gazdasággal lett az Európai Unió tagja. Ily módon a kormányzási folyamatok alakulására alkalmazott hármas szakaszolás ebben az esetben nem járható módszer.

Ausztria föderális államberendezkedésű ország, amelyet kilenc tartomány alkot. Területi szinten nyolcvannégy államigazgatási körzet, járás működik. A települési szintet 2357 helyi önkormányzat alkotja, amelynek több mint kilencven százaléka ötezer lakos alatti (Puntscher-Rieckmann [2001] p. 8). A települési struktúrát nagy részben a kis lélekszá-

mú 1000 és 5000 fő közötti települések jellemzik⁸⁴ (Osztrák Települési Önkormányzatok Szövetsége [2008]). Ez egyben a települési szint fragmentáltságát és sebezhetőségét is mutatja, amely hasonló a cseh, szlovák és magyar településszerkezethez.

A tartományok a területi és az országos politikai döntéshozatalnak egyaránt szereplői. Ezt támogatja a kétkamarás parlamenti rendszer. A tartományok a felsőházként működő Szövetségi Tanácsban (Bundesrat) vannak, amelyek az alsóházzal együttműködésben részesei az országos jogalkotási folyamatnak. Ugyanakkor a két kamara nincs egyen-súlyban egymással, alsóházi túlsúly van. A föderális jellegből adódóan a tartományok nagy önállósággal kezelhetik ügyeiket. Ez területi szinten önálló jogalkotást, közvetlenül választott regionális parlamentet és széleskörű feladatellátási jogosítványokat jelent az egészségügy, a környezetvédelem, az építésügy és a területfejlesztés terén (Bußjäger [2005] p. 411). A tartományok maguk határozzák meg közigazgatási, oktatási vagy kulturális rendszerüket, amelyeknek illeszkedniük kell a szövetségi jogszabályok által kialakított keretfeltételekhez. A tényleges területi önállóságot az biztosítja, hogy a politikai jogosítványok mellé erős pénzügyi önállóság is párosul. Az Osztrák Alkotmány a szövetségi állam és a tartományok közötti feladat- és hatáskörmegosztáson túl azok funkcionális együttműködését is pontosan meghatározza (Pálné Kovács [2008c] p. 4). Így az alkotmány azt is szabályozza, hogy mely területeken rendelkeznek a tartományok valódi jogalkotási funkcióval, továbbá hogy milyen formájú együttműködések és társulások hozhatnak létre⁸⁵.

Az osztrák modellben a települési, a tartományi és az országos szint széles autonómiával rendelkezik, az egyes szintek közötti hatásköröket jogszabályokban rögzítették, a többszintű kormányzás vertikális jellege és a szubszidiaritás elve jól érvényesül. Peter Bußjäger kutatásait alapul véve elmondható, hogy az osztrák föderális rendszer hosszú évtizedek fejlődésén alapul. A fejlődés 1920-as évek erőteljesen centralizált állambe- rendezkedéséből elindulva az 1950-es, az 1960-as és 1970-es évek nagyszabású köz- igazgatási reformjain át, és az európaizáción alapul (Bußjäger [2006]).

⁸⁴ Az osztrák modellben erős befolyással és érdekérvényesítő képességgel rendelkezik a tartományi és szövetségi szintet egyaránt behálózó két érdekszövetség a Städtetag és a Gemeindetag, amelyek horizontális szereplőként résztvevői a közigazgatási működést meghatározó többszintű kormányzási folyamat- nak.

⁸⁵ Az empirikus kutatásunk alkalmával azt tapasztaltuk, hogy a Szövetségi Alkotmány 15§/A bekezdése ebben a mérvadó. Ez lehetővé teszi a tartományok közötti interregionális együttműködések, illetve azt is, ha a tartománynak csak bizonyos része alakít ki együttműködést. Ez utóbbi szempontnak a Bécs körül kialakult funkcionális nagyvárosi (agglomerációs) térség esetében van jelentősége, amelyben például Alsó-Ausztria tartománynak csak egy része vesz részt.

*Az uniós csatlakozás az európaizáció intézményi szinten új struktúrákat és intézményesítettebb működést alakított ki. Az európaizációval kibővült a tartományok mozgástere*⁸⁶. Így például a Maastrichti Szerződés nyomán hozták létre a Régiók Bizottságát, amely döntően a föderális államok kezdeményezéséből nőtt ki (Bußjäger [2007]). Az ország 1995-ös uniós csatlakozása egy fontos adaptációs időszakot és tanulási folyamatot jelentett. Az osztrák európaizációs folyamat mintegy tíz éves előnyt, tapasztalati tőkét jelent a többi közép-európai országgal szemben. Az általunk vizsgált regionális- és fejlesztéspolitikai kérdésekben Ausztria a kezdetektől aktív szerepet vállalt, így például a területi folyamatok uniós szintű vitájában, az ESDP koncepció kidolgozásában, és annak tartományi végrehajtásában. A Szövetségi Kancellárián végzett interjúnk⁸⁷ azt erősíti meg, hogy ebben nagy szerepe volt a fejlesztéspolitikai intézményrendszer decentralizációjának, amelyet tartományi szinten hoztak létre. Ezzel a lépéssel a mezo szinten választott politikai és területi igazgatási szint további jogosítványokat és kompetenciákat kapott. Ausztria uniós csatlakozásával a már jól működő, több évtizedes közigazgatási hagyományokkal rendelkező regionális szintjét erősítette, illetve a tartományok olyan erős politikai legitimitással, intézményi alappal és humán erőforrással rendelkeztek, amely lehetővé tette az uniós közösségi politikák regionális szintű tervezését és végrehajtását.

Empirikus vizsgálatunk megerősítette, hogy az osztrák fejlesztéspolitika az uniós regionális politika intézményrendszerének kialakításával és bevezetésével intézményesítette a korábban „informális csatornákkal” működő struktúrát. Ezzel nemcsak az ellenőrizhetőséget és a közvetlen területi képviselő jogosítványait erősítették, hanem az egész fejlesztéspolitikai intézményi hálózatot formalizálták. Bevezetésre került például az integrált programszemlélet és tervezés, a formalizálták a horizontális együttműködéseket. Ebben európaizációs folyamatoknak nagy szerepe volt, amelyek a fejlesztéspolitika célkitűzéseit átláthatóbbá, programszemléletűvé tették.

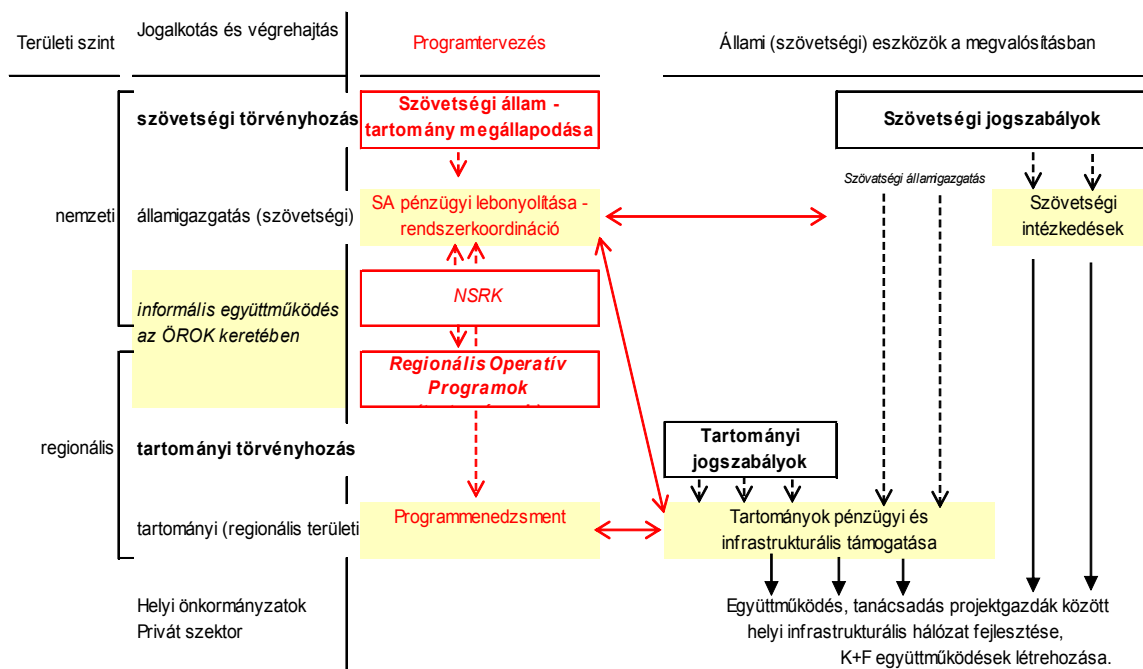
Valamennyi tartomány önálló fejlesztési programmal rendelkezik. Nincsenek szektorális programok, szövetségi szinten a két strukturális alap – az ERFA és az ESZA források – koordinációját látják el. Országos szinten ez rendszerkoordinációt és ehhez tartozó ellenőrzést jelent, az érdemi döntéshozatal – a programmenedzsmenttel, az érté-

⁸⁶ Nem véletlen, hogy ebben az időszakban erősödött meg ún. „régiók Európájának” koncepciója is, amelyet a német, spanyol, olasz régiók vagy tartományok mellett az osztrák tartományok is támogattak.

⁸⁷ Huber Wolf úrral, Szövetségi Kancellária Koordinációs – Területfejlesztési - és Regionális Politika Osztály vezetőjével.

keléssel és tervezéssel - tartományi szinten valósul meg. A struktúrában a helyi szint – a települési önkormányzatok, a vállalkozások – is integrált módon szerepel. A többszintű kormányzás modellje mintaértékű a fejlesztéspolitikában; a kompetenciák a szövetségi állam és a tartományok között jól látható módon lehatároltak, amelyet 4. ábránk jelenít meg.

4. ábra A többszintű kormányzás az osztrák fejlesztéspolitikában, a regionális politika modellezése



Forrás: Szövetségi Kancellária [2009] és saját kiegészítés

Ábránk szemlélteti, hogy az uniós kohéziós- és regionális politika adaptációjával a horizontális struktúrák szerepét is tovább erősítették, a korábban informálisan működő intézmények új feladatot kaptak. Elsősorban az 1971. óta működő Osztrák Területfejlesztési Konferencia új szerepét érdemes kiemelni (Österreichische Raumordnungskonferenz), a továbbiakban ÖROK. A szervezet több évtizeden keresztül meghatározó informális döntéshozatali fóruma volt a társadalmi és regionális párbeszédnek. Amolyan legfelső fórumként koordinálta a fejlesztés- és területi politika alakulását a szövetségi állam, a tartományok, valamint a civil szervezetek között. Az uniós csatlakozást követően az ÖROK szerepe kiterjedt az uniós területi és regionális politikára is. Például az osztrák területfejlesztési koncepció pozíciópapírjának 1996-os kidolgozását koordinálta, majd 2001-ben annak módosítását. A fenti ábra azt is mutatja, hogy az ÖROK az a fórum, ahol az osztrák regionális politika legfőbb céljait érvényesítik a Nemzeti Stratégiai Re-

ferenciakeret keretében. Ez képezi alapját a tartományok regionális operatív programjának.

Az uniós regionális politika a tartományok területpolitikájának egy meghatározó, de semmiképpen sem legjelentősebb része, szemben a többi közép-európai országgal, ahol a fejlesztések legfőbb mozgatója. Ennek oka, hogy az osztrák fejlesztéspolitikában a regionális politika forrásai - a többi közép-európai országgal összehasonlítva – nagyságrendekkel kisebbek. Burgenland tartományt leszámítva – amely phasing out régió – valamennyi tartomány a regionális versenyképesség prioritásban található⁸⁸. A Szövetségi Kancelláriától kapott adatok alapján lényeges szempont, hogy a 2007-2013-as időszakban a területi együttműködésre szánt források növekedtek egyedül – 200 millió euróról 256,7 millió euróra (Szövetségi Kancellária [2009]). Ez tovább fokozza a határ menti, interregionális és transzregionális együttműködések intenzitását.

4.2.2 A Bécsi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról

(1) Területi aszimmetria

Ausztria föderális jellegéből adódóan is több pólusú ország. A kilenc tartomány önálló közigazgatási egységet jelent, amely már önmagában is biztosíték a több pólusúságra. Ha a lakossági és gazdasági szempontok alapján kialakult funkcionális városi térségeket vizsgáljuk, a policentrikus jelleg kimutatható, de a Bécsi régió erőteljes túlsúlyával.

Az ország egyetlen meghatározó, nemzetközi súllyal rendelkező régiója Bécs. Emellett további három erős regionális nagyvárosi pólus található Ausztriában: a linz-welsi, a grazi és a salzburgi térségek (ESPON 1.4.3 [2007] p. 28). Az ESPON csoportosítás alapján ún. közepes nagyságú regionális központokként határozhatjuk meg a Klagenfurti és az Innsbrucki funkcionális városi térségeket, amelyek kétszáz és háromszázezer közötti lakosságszámúak. Az osztrák térszerkeztúra kiegyenlítettebb jellegét az adja, hogy a Bécsi régió mellett meghatározó többszázézes nagyvárosi térségek találhatók, ezek regionális gazdasági központok, valódi adminisztratív funkciókkal. Ugyanakkor lakosságszámuk és gazdasági adottságaik alapján csak regionális központok szerepét tudják betölteni, nemzetközi szerepük és kisugárzásuk csekély.

⁸⁸ Az Alsó-Ausztriai tartomány is a legfejlettebb uniós célkitűzésnek számító regionális versenyképesség csoportban található, egyedül Burgenland ún. természetes fejlődése alapján kifelé menő (phasing out) kohéziós régió (Burgenland ROP-ja, 2007-2013 [2007] p. 7).

A Bécsi régió NUTS2-es lehatárolásban magát az osztrák fővárost jelenti, amely főváros és tartomány is egyben. A NUTS2-es lehatárolást alapul véve egy olyan nagyvárosról beszélünk, amely egyszerre tartomány (városállam Stadtstaat) és települési önkormányzat. A régión belül ily módon nem találunk további helyi pólusokat.

A Bécsi régió átfedésében működik a Bécsi metropoliszrégió (Vienna Region), vagy ahogy Ausztriában hívják az ún. Keleti régió⁸⁹ (Ostregion). A közép-európai fővárosi régiók vizsgálatakor ez az egyetlen példa interregionális együttműködésre, gazdasági és területi tervezési szempontok alapján létrehozott metropoliszrégióra. A Keleti régiót Bécs, Alsó-Ausztria és Burgenland tartományok hozták létre a térség átfogó gazdaságfejlesztése céljából.⁹⁰ Az együttműködés a főváros gazdasági vonzáskörzetében a területi szinergiák jobb kihasználására irányul, amelyben Ausztria teljes népességének mintegy negyvenkét százaléka, több mint 3,5 millió lakos él (Keleti régió [2008a] p. 6). A metropoliszrégió ugyanakkor az ország területének mintegy huszonnyolc százalékát teszi ki.

- (2) Bécsi régió Ausztria túlsúlyos gazdasági központja, a közép-európai térség vezető régiója

A Bécsi régió a közép-európai térség vezető gazdasági központja. Valamennyi gazdasági indikátor és a különböző országos és regionális versenyképességi adatok is alátámasztják az osztrák főváros kiemelt szerepét⁹¹ (EUROSTAT [2007a] és Európai Bizottság [2007c] és [2009a] stb.). Így például az egy főre jutó gazdasági fejlettség tekintetében a 2000-es évek elején az osztrák főváros az uniós átlag mintegy 157 százaléka volt, amely 2006-ban már meghaladta az uniós átlag 171 százalékát. Az osztrák fővárosba koncentrálódik az összes munkahely mintegy huszonhárom százaléka, ahol az Ausztriában megtermelt összes termék mintegy huszonnyolc százalékát állítják elő.

⁸⁹ A továbbiakban a jobb megkülönböztethetőség érdekében a három tartomány együttműködésére a Keleti régió kifejezést használjuk.

⁹⁰ Az ún. Keleti régió egy gazdaságfejlesztési térség, amely a három tartomány közös gazdasági szempontjait követi: vagyis a termelés hatékonyságának növelését, a regionális klaszterek tervezett kialakítását, továbbá a tudás és az innováció-orientált fejlesztés regionális összehangolását szolgálja. A regionális együttműködés céljai és projektjei több tekintetben megegyeznek a német metropoliszrégiók célkitűzéseivel, hálózati működésen alapulnak, alulról történő kezdeményezések.

⁹¹ Ez akkor is igaz, ha Ausztria uniós csatlakozását követően több tartomány gazdasági növekedése meghaladta a Bécsi tartományét, amely 1995 és 2000 között a legalacsonyabb gazdasági növekedést produkálta. Ettől függetlenül a főváros regionális vonzereje tovább emelkedett, a magas szaktudást és a speciális technológiát igénylő ágazatok és szolgáltatások egyre nagyobb mértékben a fővárosba koncentráltak. Talán ez a példa is mutatja, hogy a versenyképességet indokolt időszakosan vizsgálni. Egy-egy kiemelt gazdasági indikátor az adott régió gazdasági helyzetét és fejlődési tendenciáját mutathatja, de a versenyképesség egészére vonatkozó következtetésekre már nem alkalmas.

A termelési szerkezetben a szolgáltatási szektor túlsúlya a jellemző, amely a főváros által megtermelt GDP közel háromnegyedét adja. Ugyanez az arány országos átlagban „csak” hatvanhat százalék (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] pp. 18-19)⁹². A régióra jellemző a magas fejlettséget és képzettséget igénylő szektorok jelenléte. Ezzel párhuzamosan a klasszikus ipari termelés visszaszorulásának lehetünk tanúi.⁹³ Bécs gazdasági fejlődését a magas technológia-bázisú klaszterhálózatok dinamizálják, amelybe az autógyártás, az egészség-tudomány, a kreatív iparágak⁹⁴ és az info-kommunikációs technológián alapuló ágazatok tartoznak.

Ha a Keleti régió gazdasági fejlettségét vizsgáljuk, a metropoliszrégió hegemoniája még szembetűnőbb. A Keleti régió 2005-ben Ausztria bruttó nemzeti termékének negyvenöt százalékát állította elő (Keleti régió [2008a] p. 11). A termelési szerkezet a három tartomány összesítése alapján is a szolgáltatási szektor dominanciáját mutatja. Az agrár és az ipari termeléshez köthető tevékenységek szerepe a fővárost övező integrált gazdasági övezetben jelenik meg.⁹⁵

(3) Tudáskoncentráció a Bécsi régióban

Ausztriában a Bécsi régió rendelkezik a legmagasabb kutatás-fejlesztési aránnyal, a K+F és innováció orientált vállalatok és kutatóintézetek száma itt a legmagasabb. Ez körülbelül negyven százalékát teszi ki az országos kapacitásoknak. Bécs a kutatás-fejlesztésre fordított kiadások arányát folyamatosan növelte az elmúlt években. A hozzájárulás mértéke mintegy két milliárd euró éves szinten, amely döntően a hálózati kapcsolatok fejlesztésére irányul (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007]). A kutatásfejlesztéseket a piac irányítja, amely mintegy ötvenhét százalékban a vállalkozások támogatásán alapul. A kutatóhálózatok és az egyetemek harmincöt százalékban járulnak hozzá a K+F-hez, a tartományi támogatás pedig mintegy nyolc százalékos részt jelent (EUROSTAT [2004a] és [2007b]). A kutatás-fejlesztésre fordított támogatások összege a közép-

⁹² A továbbiakban Bécs ROP-ja 2007-2013, 2007 elnevezést használjuk a Bécsi régió Regionális Operatív Programjára a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan.

⁹³ A Regionális Operatív Program a gazdasági környezet helyzetelemzésében rámutatott, hogy amíg 1990-ben az ipar a régió GDP-jének harminc százalékát állította elő, addig ugyanez a mutató 2003-ban már csak 16,7% (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] p. 21)

⁹⁴ A közép-európai fővárosi régiók közül itt a legerősebb a média és a különböző művészeti ágak szerepe, amelyeket összefoglalóan kreatív ágazatnak hívunk.

⁹⁵ Mintegy két százalékos a primer szektor aránya – elsősorban Burgenland fejlett mezőgazdasági struktúrájának köszönhetően, mintegy huszonnyolc százalékos az ipari termelés- és hetven százalékos a terciér szektor aránya (Keleti régió [2007]).

európai térségben Bécsben a legmagasabb, 2008-ban az előrejelzések szerint a GDP 2,6 százalékát is meghaladja (Keleti régió [2008a] p. 21).

A kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak több mint negyvenhárom százaléka dolgozik az osztrák fővárosban, mintegy 370 hazai és nemzetközi vállalat folytat intenzív kutatás-fejlesztést Bécsben, ami a legmagasabb Közép-Európában (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] pp. 24-28).

A fővárosi régió előszeretettel reklámozza kiterjedt felsőfokú oktatási hálózatát, amely több mint nyolc egyetem hálózati kooperációjában működik. Ez mintegy 117 ezer hallgatót jelent, amely hatvan százalékát adja az osztrák felsőoktatásban tanulóknak. Ausztriában a Bécsi régióban a legmagasabb a tudományos fokozattal rendelkezők aránya, amely mintegy 4,6 fő/1000 lakosra vetítve.

A tudáskoncentráció az osztrák fővárosi régió esetében jól kimutatható. A főváros és gazdasági térsége gyakorlatilag monopolhelyzetben van gazdasági, kutatás-fejlesztési, oktatási és demográfiai szempontokból. Mindezek alapján talán meglepő, hogy a Maast-richti Egyetem és az Európai Bizottság Európai Innovációs Értékelő-tábláján az osztrák fővárosi régió 2006-ban a huszonnegyedik helyen állt, lemaradva ezzel a Prágai régiótól (MERIT [2006] p. 31).

A Keleti régiót vizsgálva a kutatás-fejlesztés aránya meghaladja az ötven százalékot is (Keleti régió [2007] p. 10). A Keleti régió és a három tartomány által működtetett területfejlesztési intézmény, a Planungsgemeinschaft Ost (a továbbiakban PGO), integrált fejlesztési szempontok érvényesítésével serkenti a tartományok között kialakított hálózati együttműködések további formálódását. Az egységes gazdasági régió és fejlesztéspolitikai szempontok koordinálása tudatos tervezési szempontok érvényesítését mutatja. Példaként említhetjük a különböző ipari és tudáscentrumok térbeli tervezését, amelynek koordinációját a PGO végzi. Az ipari parkok és az ipari termelés jellemzően Alsó-Ausztriában találhatók, kisebb részben Burgenlandban. A technológiai központok, a legfejlettebb kutatás-fejlesztést igénylő ágazatok továbbra is Bécsben összpontosulnak. Ez a jelenség a többi fővárosi régió esetében is hasonló, ugyanakkor nincsenek olyan klaszterösztönző programok, amelyek a közigazgatási határokon átívelő együttműködések alapulnának, és alulról – a területi igazgatási szintről – indulnának.

A Keleti régió egészére nézve is az országos átlag fölötti a tudományos fokozattal rendelkezők aránya, amely 3,6 fő / 1000 lakosra vetítve (Keleti régió [2008] p. 16).

(4) Demográfia, foglalkoztatottság

Bécs népességi számát tekintve az elmúlt évtizedekben erős hullámvázson ment keresztül. Az 1950-es évektől erős kitelepülés és elvándorlás volt a jellemző, majd az 1990-es évektől felerősödött az immigráció. A szuburbanizációs mozgások meglehetősen átalakították a főváros és agglomerációs térségének a kapcsolatát, amelyre adott válaszokat a kormányzási struktúra elemzésekor bővebben is bemutatunk. A régió lakossága meghaladja az 1,6 milliót. A közép-európai fővárosi régiók közül itt a legmagasabb a külföldi állampolgárok száma. 2005-ben a külföldi állampolgárok száma meghaladta a 291 ezret, ami a főváros lakosságának mintegy tizennyolc százaléka.⁹⁶ A népesség előregedése az osztrák főváros esetén is komoly kihívás lesz az elkövetkezendő időszakban. A 65 évnél idősebb lakosság a főváros népességének mintegy huszonkét százalékát jelenti, ami az elkövetkezendő időszakban tovább emelkedik.

A Bécsi régió foglalkoztatottsági szintjét az elmúlt másfél évtizedben ingadozások jellemezték, de összességében elmondható, hogy a Prágai régió mellett a közép-európai térségben itt a legmagasabb a foglalkoztatottság szintje.⁹⁷ A Bécsi régió foglalkoztatottsági rátája eléri a hetven százalékot, amelyben magas a férfiak foglalkoztatottsági aránya, – több mint nyolcvan százalék – ugyanakkor az európai átlag tekintetében a női foglalkoztatottsági ráta is kedvező (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] p. 117).

A Keleti régió térsége Ausztria teljes lakosságának negyvenkét százalékát jelenti. Az osztrák fővárosi és a Keleti régió is aktív migrációs rátával rendelkezik. A főváros és a Keleti régió 2000-től hét százalékot is meghaladó növekedési rátával rendelkezett, amely döntően a külföldről érkező migránsoknak köszönhető (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] p. 15; Keleti régió [2008a] p. 6). A szuburbanizációs mozgások eredményeként a fővárosi régióban és agglomerációs térségében növekedett a lakosság száma⁹⁸.

Ha a Keleti régióra vetítjük ki a külföldiek arányát, akkor ez a szám a tizenhárom százalékot meghaladja.

⁹⁶ Az arányokat tekintve a szerb nemzetiségűek aránya 25%, a horvát és bosnyák etnikum 15%, a török nemzetiségűek aránya szintén 15% körüli. Az EU újonnan csatlakozott országainak állampolgárai mintegy 10 százalékot tesznek ki.

⁹⁷ Az 1990-es években a foglalkoztatottság szintje magasabb volt, ugyanakkor a képzettségi szint alacsonyabb. Bécs és agglomerációs területének munkaerőpiacán jól látható szerkezetváltás ment végbe, amely a szolgáltatási szektorhoz köthető ágazatok megerősödését, valamint a képzési színvonal erősödését mutatta (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007]). A szerkezetváltás eredménye, hogy a magas foglalkoztatottsági szint mellett a munkanélküliségi ráta is magasabb, mint a korábbi időszakban. További érdekesség, hogy 2007-ben Bécsben a munkanélküliségi ráta meghaladta a nyolc százalékot, addig a másik két tartomány esetében ez az arány négy százalék alatti (Keleti régió [2008a] p. 7).

⁹⁸ Egész Ausztrián belül is egy 2-3 százalékos növekedés figyelhető meg átlagosan.

1995 és 2007 között az osztrák fővárosi régió foglalkoztatottsági rátáját már csak kis mértékben tudta növelni, addig az együttműködésben résztvevő másik két tartomány esetén tíz és tizenöt százalékot is meghaladó növekedés tapasztalható (Keleti régió [2008a] p. 6).⁹⁹

(5) A régió multikulturalitás indexe

A Bécsi régió multikulturalitás indexe a közép-európai térségben a legerősebb, amelyet négyes szintre értékeltünk. A magas osztályzatot térségi vezető szerepe miatt kapta a régió, amely a legkiterjedtebb inter- és transzregionális hálózattal bír Közép-Európában. Ugyanakkor a globális városok, világvárosok speciális tulajdonságaival már nem rendelkezik, elsősorban alacsonyabb lakosságszáma okán.

Empirikus kutatásunk alkalmával készített interjúkban kiemelték, hogy ebben nagy szerepe van a történelmi hagyományoknak. Szinte mindegyik közép-európai fővárosi régió esetében érvényes, hogy a történelmi hagyományok a mai napig éreztetik hatásukat. A Bécsi régió esetében talán a leginkább. A mélyebb történelmi összefüggések részletezése nélkül említenénk, hogy Bécs, mint a Habsburg birodalom fővárosa, a tizenkilencedik-huszedik század fordulóján már több mint kétmillió világváros volt. Ezzel a korabeli Közép-Európa meghatározó politikai és kulturális központja volt, birodalmi fővárosi jellegéből adódóan is, erős nemzetközi stílusjegyekkel. Mintegy tizennyolc százalékos a városban élő külföldiek aránya, mintegy 350 nemzetközi cég működtet kutatás-fejlesztési központot a régióban. A nemzetközi multinacionális vállalatok székhelyei, illetve regionális központjai a térségben szintén a Bécsi régióban találhatók a legmagasabb számban. A régió számos nemzetközi szervezetnek és intézménynek székhelye,¹⁰⁰ ebből öt kiemelt nemzetközi intézmény. A régió nemzetközi vásárai és kongresszusai szintén meghatározóak. Mindehhez párosul a régiónak erős nemzetközi vonzereje, amely jelentős számú turistát csábít az osztrák fővárosi régióba, továbbá a rangos nemzetközi kulturális események sorozata.

⁹⁹ Mindez azt is mutatja, hogy Bécs lassan eléri a természetes foglalkoztatottsági szintjének határát, újabb munkahelyek elsősorban vonzáskörzetében alakíthatók ki. Mindez a horizontális struktúrák és a helyi pólusok megerősödését jelzi.

¹⁰⁰ A kiemelték az ENSZ három alapszervezete (UNIDO, IAEA, UNODC), az OPEC és az EBESZ. A Bécsi Kongresszusi Központ adatai alapján több mint tizennyolc nemzetközi szervezet székhelye a főváros, mintegy százhusz nemzetközi vásárnak ad otthont évente, több mint 640 ezer látogatóval és több mint ötezer kiállítóval. 2005-ös adatok alapján több mint háromszázötven nemzetközi és mintegy százötven országos kongresszus megrendezésére került sor (Bécsi Vásár Központ – Messe Wien Congress Center [2006]).

A Keleti régiót vizsgálva jól látható, hogy a nemzetközi jelleg továbbra is a Bécsi régióba összpontosul. Ez mindenképp érvényes a nemzetközi intézményekre. Ugyanakkor néhány multinacionális vállalat regionális központja már a Bécsi régió melletti szomszédos tartományokban található. Ez véleményünk szerint már egy formálódó közös gazdasági övezetet szimbolizál.

(6) Elérhetőség

Az osztrák fővárosi régió kedvező elérhetőségi mutatókkal rendelkezik, amely alkalmas nemzetközi logisztikai szerep ellátására. A fejlesztési dokumentumokban a közép-európai térség kapuvárosaként határozták meg a régiót, amely kiváló határ menti és nemzetközi összeköttetéssel bír, ahonnan mintegy ötven közép-európai célállomásra lehet repülni (Keleti régió [2008a] p. 29). A bécsi reptér Közép-Európa legnagyobb forgalmú reptere, amellyel egyik közép-európai fővárosi régió sem tudja felvenni a versenyt.¹⁰¹ A határ menti együttműködésekben komoly versenyelőny, hogy mind a Pozsonyi régióval, mind Győr-Moson-Sopron megyével autópályás összeköttetés van. A közép-európai fővárosi régiók összehasonlításában Bécs és vonzáskörzetében a legjobban összehangolt az elővárosi közlekedés. Ez a kiterjedt elővárosi vonalakkal, a tömegközlekedés folyamatos fejlesztésével, valamint a horizontális struktúrák bővítésével támasztható alá. Erre a kormányzási struktúrák elemzésekor részletesebben kitérünk. Rámutatunk arra, hogy Bécs és agglomerációs térsége, valamint a tartományok közötti kapcsolati rendszerben is megjelenik az elővárosi közlekedési rendszer tervezése és összehangolása.

A transz-európai korridorok tekintetében a régió három folyosó csomópontja.¹⁰² Ez azt jelenti, hogy a Közép-magyarországi régió adottságait tekintve kedvezőbb helyzetben van, mint a Bécsi régió.

¹⁰¹ A Prágai régióból huszonnyolc, a Közép-magyarországi régióból huszonnégy közép- és kelet-európai városba lehetett 2008-ban repülni. A Pozsonyi régió és a Mazóviai vajdaságban ez a szám húsz alatti (Keleti régió [2008a] p. 29).

¹⁰² A 4-es folyosó (Berlin – Isztambul), az 5A folyosó (Bécs – Ungvár) és a 7-es (Duna) folyosó.

A fenntartható fejlődés, az élhető régió kérdése, az osztrák fővárosban és az egész Keleti régióban kiemelt kérdésként jelenik meg. A Bécsi régió regionális operatív programja a tudásalapú gazdaság feltételrendszerének fejlesztése mellett az integrált városfejlesztést tekinti a másik legfontosabb célkitűzésének (Bécs ROP-ja 2007-2013 [2007] p. 3). A fejlesztési szempontok között olyan nagyvárosi térség képét fogalmazták meg, amely agglomerációjával együttműködik, ahol a természetes és a mesterséges környezet aránya végig egyensúlyban van.¹⁰³

Az osztrák főváros régió adottságai a területi tőke szempontjából meglehetősen kedvezőek. A közép-európai térségben itt találhatók a legnagyobb számban a nemzetközi vállalatok központjai és nemzetközi intézetek székhelyei. Az irányító és döntéshozatali funkciók számát tekintve a régió rendelkezik a legjobb mutatókkal, amelyben szerepe van a Bécsi régió erős multikulturalitásának. A gazdasági fejlettség, a tudáskoncentráció alapján szintén kiemelt helyzetben van az osztrák fővárosi régió, amely a térségben a legmagasabb fejlettségi szinttel és az egyik legkedvezőbb foglalkoztatottsági rátával rendelkezik. Az elérhetőségi mutatók alapján az is jól tükröződik, hogy mind országon belül, mind nemzetközi szinten a régió kiváló megközelíthetőséggel rendelkezik. A nyugat-európai térséghez – földrajzi elhelyezkedéséből és infrastrukturális összeköttetése alapján – az osztrák fővárosi régiónak vannak a legjobb adottságai. A Bécsi régió kialakítása a gazdasági szempontok mellett számos térségi előnnyel bír, a lakókörnyezet, a természetvédelem, a biztonság és a szabadidős tevékenységek területén. Olyan integrált térség kialakítása volt a cél, ahol magas életszínvonal biztosítható. Ennek sikerességét támasztja alá a Mercer Human Consulting felmérése, amelyben a világ 250 nagyvárosi térsége közül a Bécs Zürich után a második helyen állt a munkalehetőségek, az élhető környezet, a szabadidős tevékenységek és az egészségügyi ellátások terén (Mercer [2008])¹⁰⁴.

¹⁰³ A Keleti régió a „városhatáron” túlmutató térségi fejlesztést tartalmazza. A fővárosban pontosan meghatározták, hogy a zöldterület nagysága (közpark, pihenőhely stb.) nem lehet kevesebb, mint a város területének negyvennyolc százaléka. Fontos továbbá a NATURA 2000 övezetek meghatározása, amelyek döntően a főváros környéki nemzeti parkokat és tájvédelmi körzeteket tartalmazzák.

¹⁰⁴ Ugyanebben a rangsorban a volt szocialista országok közül Prága áll a legkedvezőbb helyen, a cseh főváros a hetvennegyedik. Prágát szorosan követi Budapest, amely a hetvennegyedik, Varsó pedig a nyolcvanötödik. A szlovák főváros nincs benne az első százban (www.mercer.com/qualityofliving).

4.2.3 A Bécsi régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról

A társadalmi tőke vizsgálatok az osztrák főváros esetében elsősorban a területi együttműködések, a horizontális partnerségi struktúrákra helyezték a hangsúlyt. Az osztrák közigazgatási rendszer vizsgálatával bemutattuk, hogy a föderális struktúra - a jogszabályok és a finanszírozás oldaláról is - a szubnacionális szinten erős érdekérvényesítő képességet biztosít. Az osztrák fővárosi régió esetében alulról szerveződő regionalizmust találtunk. A helyi szint, a tartomány és a szövetségi állam kapcsolatában a vertikális kormányzás működése, egymásra épülése jól kimutatható, a döntéshozatalban érvényesül a szubszidiaritás elve.

A Bécsi régió városrégióként is kiterjedt horizontális kormányzási struktúrával rendelkezik. Ez a fejlesztési célok mentén működik, amely kedvező az integrált területi fejlesztési szempontok megvalósításához.

(1) A kormányzási struktúra alakulása a Bécsi régióban

A föderális államberendezkedés szubnacionális szinten széleskörű autonómiát biztosít a tartományoknak. A főváros erős politikai jogosítványokkal rendelkezik végrehajtói és jogszabály-alkotási kérdésekben egyaránt, a többi tartománnyal közösen intézményesített szereplőként részt vesz az országos politikai döntéshozatalban. A Bécsi régió esete azért különleges, mert itt maga a főváros rendelkezik tartományi ranggal, és ezzel párhuzamosan a fővárosi szerepkörhöz kapcsolódó települési feladatokkal és funkciókkal. A Bécsi régió helyzetét ezért a német városállamokkal lehetne a legjobban összehasonlítani. Vizsgálatunkkor hasonló struktúrával - nagyváros, mint önálló régió – egyedül a cseh főváros bemutatásakor találkoztunk. Lényeges különbségnek azt látjuk, hogy a föderális államberendezkedés révén Ausztriában a tartományok területi szinten autonóm politikai szereplők. Egyaránt erős jogosítványokkal rendelkezik a települési – a regionális és az országos kormányzási szint is. A többszintű kormányzás vertikális szerkezetében a döntéshozatali szintek szimmetriában vannak egymással.

Az osztrák fővárosi régió erős politikai és pénzügyi jogosítvánnyal rendelkezik. Ez a föderatív államberendezkedési formával magyarázható. Emellett a régió kiemelt politikai és gazdasági helyzetű. A Bécsi régió fejlettsége alapján a regionális versenyképesség – 2. célkitűzés – alá esik. Az uniós fejlesztési források a régiónál komplementer funkciót töltenek be.

Már említettük, hogy nincsenek ágazati fejlesztési programok az osztrák regionális politikában. A tartományok saját hatáskörben döntenek a regionális operatív programok kialakításáról és végrehajtásáról. A döntéshozatal a Bécsi régióban összpontosul, ahogy a forrásallokáció is. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer minden tekintetben EU-konformnak minősíthető.

A Bécsi régió Regionális Fejlesztési Operatív Programja két fő szempontot jelenít meg: a tudásalapú gazdaság keretfeltételének erősítését, másrészt egy komplett városfejlesztési programot.¹⁰⁵ Ez utóbbiban a regionális vonzerő, az élhető környezet megerősítésén túl olyan lényeges célok fogalmazódtak meg, mint a(z) (im)migráció, az integráció, a sokszínűség fokozása és a kisebbségek védelme. A fejlesztéspolitikai rendszer vizsgálatakor a horizontális partnerségi szempontok intézményesített érvényesítését tapasztaltuk, amelyekben munkacsoportok keretében vesznek részt a civil szféra képviselői és a szakértők. Empíriánk alapján a cross-szektorális együttműködések a Bécsi régió esetében sem alakultak ki megfelelő módon. Rudolf Giffinger szerint kevés a civil szervezetekkel, kutatóintézetekkel és a vállalatokkal kialakított együttműködés, amely további fejlesztést igényel.

(2) Partnerségi struktúrák a Bécsi régióban

A Bécsi régió területi kormányzásának elemzése széleskörű együttműködést mutat, amelyet kérdőíves felmérés és telefonos interjúk alkalmával, illetve további empirikus kutatásokkal gyűjtöttünk össze. Az osztrák fővárosi régió esetében ötféle területi együttműködést találtunk:

- A fővároson belüli együttműködések, amelyek a kétszintű települési önkormányzati struktúra következményében kialakuló mechanizmusokat tartalmazzák.
- Bécs és agglomerációja funkcionális együttműködése az általunk ún. nagyváros és környéke menedzsmentjeként (Stadt – Umland Management) definiált szervezetben.
- Bécs – Alsó-Ausztria és Burgenland gazdaságfejlesztési és területfejlesztési és területrendezési együttműködésére létrehozott Keleti régió, valamint a Keleti Tervezési Társulás (Planungsgemeinschaft Ost).

¹⁰⁵ Mindez a lisszaboni és a göteborgi feltételeket foglalja magába.

- Az ún. CENTROPE kezdeményezés.
- A Pozsonnyal és Győrrel kialakított Regionális Stratégia ún. Joint Regional Development Strategy for Vienna – Bratislava – Győr) a továbbiakban JORDES+, amely pilot projektként 2005. júniusáig működött uniós forrásból¹⁰⁶.

Az első együttműködési formát települési kérdésnek tartjuk, ezért nem vizsgáltuk. A második és harmadik forma már valódi interregionális együttműködést jelentett tartományok között, önkéntes jelleggel és alulról szerveződve. Ezt a két területi együttműködést valódi regionalizmusnak tekinthetjük, szemben a Közép-Európában jellemző, felülről irányított regionalizációval. A második forma a nagyváros és agglomerációjának speciális együttműködésére kíván, egy a Svájcban és Dél-Németországban sikeresen alkalmazott önkéntes, társuláson alapuló igazgatási módszert megvalósítani. Ez az ún. nagyváros és környéke menedzsment (Stadt-Umland Management).

A Keleti régió kiváló és Közép-Európában egyedi példája a metropoliszrégióknak, amely egy nagyváros gazdasági vonzáskörzetével bővített térségét jelenti. Ez a modell leginkább a holland és német régiók esetében létrehozott metropoliszrégiókhoz hasonlít, amely tényleges gazdasági centrumokat alakít ki, ahol a városi és a rurális területeket integrált szempontok alapján közelíti meg. Ez utóbbi szempontot figyelembe véve a gazdaságfejlesztési célokkal határozza meg feladatát az ún. Keleti Tervezési Társulás (Planungsgemeinschaft Ost). A kiterjedt interregionális kapcsolatok mellett további két említésre méltó transzregionális együttműködésben vesz részt a PGO, a CENTROPE és JORDES+ kezdeményezések előkészítésében.

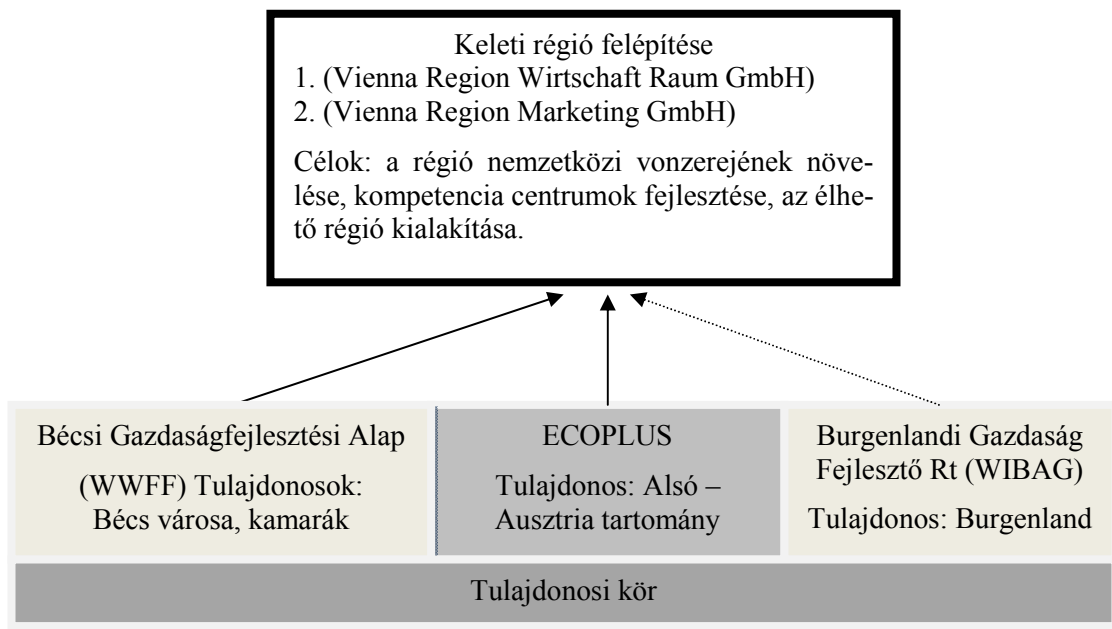
A fenti példák egy átfogó hálózati rendszert képeznek, amely az általunk vizsgált fővárosi régiók összehasonlításában a Bécsi régió esetében a legkiterjedtebb, amely leginkább reprezentálja a Hooghe – Marks által alkalmazott 2. típusú modellt. Kutatásunk alkalmával igyekeztünk az együttműködések struktúráját átfogó módon bemutatni, az illeszkedési pontokra rávilágítani. Megcseréltük a sorrendet, és a metropoliszrégió intézményi működésével kezdjük elemzésünket, mert ebbe a keretbe illeszkedik bele Bécs és agglomerációjának együttműködése.

Hosszabb távon eredményes interregionális területi együttműködéssé válhat az ún. Keleti régió kezdeményezés. A területi sajátosságok minél szélesebb mértékű kiaknázása, a

¹⁰⁶ A kezdeményezés tematikus projektek mentén a térségben a bioszféra védelmére, a biodiverzitás megőrzésére irányult.

területi szinergiák kihasználása indította útjára az osztrák főváros vonzáskörzetében formálódó gazdasági régiót (Keleti régió [2008a] p. 1), amely a német és holland metropoliszrégiók felépítéséhez hasonlítható. Ez döntően a fejlesztési célokat és a gazdasági szempontokat veszi figyelembe, de regionális megközelítésben kezeli az élhető környezet és régió kialakításának és fenntartásának szempontjait, valamint a humán erőforrás állandó fejlesztési lehetőségeit. A Keleti régió lényegében megegyezik a főváros természetes vonzáskörzetével, amely a tartományok együttműködésével alakult ki. Egyszerű, gazdasági alapon működő intézményi struktúrát alakítottak ki - két korlátolt felelősségű gazdasági társaság formájában¹⁰⁷ – ami a befektetési- és regionális fejlesztési ügynökségi feladatok ellátását végzi. Ezt támasztja alá a két cég tulajdonosi köre, amely a három tartomány fejlesztési szervezete. A cégek tulajdonosai Bécs város Gazdaságfejlesztő Alapja (Wiener Wirtschaftsförderungsfonds) és Alsó-Ausztria gazdaságfejlesztő ügynöksége az ECOPLUS. Burgenland gazdasági ügynöksége korábban társult tag volt, teljes körű taggá 2008-ban vált. A horizontális struktúra meglétét jelzi, hogy a kamarák és több gazdasági szervezet is tagja még a tulajdonosi körnek – az egyes tartományok képviselésében.

5. ábra A Keleti régió intézményi felépítése és tulajdonosi köre



Forrás: Keleti régió [2008b]

Ez az irányítási forma a piaci szemléletet követi, a politikai elszámoltathatóság nem, illetve alig érezhető módon érvényesül. A metropoliszrégió struktúrában nem találtunk

¹⁰⁷ Az egyik cég regionális marketing feladatokat lát el, amely az egész Keleti régió vonzerejének ösztönzését végzi. A másik gazdasági társaság regionális gazdaságfejlesztést végez.

intézmények közötti valódi összhangot, a Keleti régió fogalmát párhuzamosan működő hálózatok jelentették.

A fejlesztési célok és a gazdasági szempontok regionális összehangolását szolgálja a Keleti Tervezési Társulás, a PGO. Ez a szervezet az egész térségre vonatkozó stratégiákat dolgoz ki, átfogó regionális célokat követve. A szervezet keretei között tematikus programok mentén négy munkacsoport szerveződött az alábbi feladatokra:

- A közlekedési útvonalak közös tervezése, valamint elővárosi vasútvonal megtervezése;
- Településpolitikai koncepciók, székhely és telephely kérdések kidolgozása;
- A mesterséges- és zöld övezet közös tervezése;
- Interdiszciplináris projektek előkészítése (CENTROPE, JORDES+, Schwechati Nemzetközi reptér fejlesztése stb.).

Empirikus vizsgálatunk alkalmával kapott válaszok azt mutatják, hogy a szervezet elfogadottsága a tervezési feladatokban magas. Elsősorban a bejáratott intézményi működést jelölték meg ennek okaként. A PGO-t 1978-ban hozta létre a három tartomány, 1981-től éves beszámolókat jelentet meg, a tervezési folyamatok mindenki számára nyíltan követhetők. Informális koordinációs szerepkörét 1994-ben jelentősen megerősítették azáltal, hogy tartományi politikusokat delegáltak az irányító grémiumba. Az intézményi működés – akárcsak a Keleti régió esetében - egy nem-hierarchizált, egyszerű lapos struktúra, amely munkacsoportokból és egy irányító grémiumból áll. Ez utóbbi a fő döntéshozatali szerv, amely magas rangú tisztségviselőkből és a tartományok által delegált képviselőkből áll. Az elszámoltathatóság továbbra sem jelent meg közvetlen módon, ugyanakkor a PGO-ba delegált képviselők személye és száma a politikai erő-súly aktuális helyzetén alapul. Az osztrák neokorporatív modell „paritásos jellege” a grémium összetételében így is megmutatkozik. Mindez stabilitást, kiszámíthatóságot eredményezett. A PGO által kidolgozott szakmai javaslatokat a tartományok jellemzően elfogadták. Itt mindenképpen utalni szeretnénk arra, hogy a területi szereplők, jellemzően a két tartomány - Bécsi régió és Alsó-Ausztria között – erősek a politikai és intézményi ellentétek. Rudolf Giffinger ezt az eltérő intézményi kultúrával, a különböző regionális identitással indokolta (Giffinger – Stallbohm [2009]).

A PGO a szövetségi kérdések és a helyi önkormányzati ügyek kapcsán is aktív szerepet tölt be, amolyan egyeztető fórumként. Ily módon kezelni képes a közigazgatásban gyakran a lehatárolásokból keletkező problémákat. Itt elsősorban a székhely- és telephely kérdések, továbbá a mesterséges és zöld övezet egyensúlyának kérdése, illetve a településpolitikai koncepciók regionális szintű kidolgozása jelennek meg. E feladatokban a térségi decentralizáció elvét és a policentrikusságot látjuk, amelyek a tartományok helyi pólusainak megerősítésére irányulnak. Bécs és agglomerációs térségének speciális kérdéseire pedig egy önálló szervezetet alakítottak ki.

A PGO semmilyen döntéshozatali jogkörrel, jogalkotási kompetenciával nem rendelkezik. Mégis a három tartomány több évtizedes együttműködése, az önkéntes együttműködésben rejlő szinergiák egy térségi fejlesztési szervezetet alakított ki. E szervezet tematikus jelleggel, széles kör bevonásával készít döntéselőkészítő anyagokat, amelyeket a tartományok is többnyire elfogadnak.

A PGO súlyát növeli, hogy transzregionális kérdésekkel is foglalkozik, amelyet az interdiszciplináris munkacsoport készít elő. Ez lényegében integrált fejlesztéspolitikai válaszok kidolgozását jelenti a CENTROPE kezdeményezésen belül, amely a Keleti régió hosszú távú versenyképességét biztosíthatja. Ez például olyan stratégiai tervekben mutatkozik meg, mint az ún. KOBRA koncepció¹⁰⁸, amely a Pozsonyi funkcionális térséget vizsgálta a szlovák főváros és agglomerációs térségének együttműködése szempontjából (PGO [2009]). A tanulmány megállapította, hogy a Bécsi és a Pozsonyi térségbe érkező lakosok száma két évtized alatt várhatóan mintegy négyszázezerrel növekszik, ami integrált és közös térségi válaszokat igényel. Az általunk kiemelt anyagban a PGO már megkezdte egy olyan településhálózati és közlekedés politikai koncepció előkészítését, amely már transzregionális szinten foglalkozik a szuburbanizációs folyamatokkal.

A PGO keretein belül hozták létre az ún. nagyváros és környéke menedzsmentet (Stadt-Umland Management), a továbbiakban SUM egyesületet. Az egyesület Bécs és Alsó-Ausztria tartományok támogatásával működik 35 települési önkormányzat részvételével, alulról jövő kezdeményezés formájában. Kutatásunk alkalmával megbizonyosodtunk, hogy az egyesület a Bécs körüli teljes agglomerációs térséget magában foglalja. A SUM-ot funkcionális célokkal alapították tíz éve, amelynek alapja a zürichi nagyvárosi

¹⁰⁸ Pozsony és térsége fejlesztésére kidolgozott koncepció (Stadt – Umland Konzeption Bratislava)

térség menedzsment modellje volt. A társulásban részt vevő önkormányzatok önként léptek be az egyesületbe, amely egyfelől a PGO által kidolgozott fejlesztési tervek további lebontását és az agglomerációs térség sajátosságaira történő adaptációját jelenti. Másrészt a nagyvárosi térségek speciális sajátosságaira próbáltak létrehozni itt is egy a közigazgatási határokon átnyúló szervezetet. Ennek alapja a korábban már említett svájci modell¹⁰⁹ volt.

A közigazgatási, politikai és szolgáltatási határok „áthidalása” a SUM legfőbb feladata, amely a PGO által meghatározott prioritásokhoz illeszkedik, így:

- Telephelyfejlesztés, város- és településfejlesztés és tervezés,
- Közlekedésfejlesztés, elővárosi közlekedés összehangolása,
- Természetvédelmi területek, erdőgazdálkodás, tájvédelem (légszennyezés csökkentése, zöld területek megőrzése, kerékpárutak és parkok).

A nagyváros környéki együttműködés önkéntes jelleggel, funkcionális alapon a felmerülő gyakorlati problémák térségi szintű megoldására szolgál. A SUM is egy egyszerű, nem-hierarchizált intézmény, amely koordinációs szerepet tölt be, nincsen semmilyen jogalkotási funkciója. Kormányzási funkciói alapján döntés előkészítő, informális szerepkört tölt be, mégis az egyik leghatékonyabb intézményként jellemezte az általunk megkérdezett kutató és a Bécsi régió munkatársa. Olyan koordinációs egység, amely a nagyvárosi térség speciális feladatait és irányítási kérdéseit, a felgyorsult szuburbanizációs folyamatokat próbálja gyakorlati szempontokon keresztül kezelni. A települések saját maguk fogtak össze, ugyanis a szolgáltatásokat már önmagukban nem tudták megoldani, csak térségi szinten. Érdekesség, hogy területfejlesztési kategóriaként nincsen Bécs körüli agglomerációs térség kialakítva; a SUM valójában a Duna vonala mentén az agglomerációs övezetet és a fővárost egy északi és egy déli részre osztotta fel. A két részben próbálják a fejlesztési kérdéseket egymáshoz hangolni, jellemzően a települési önkormányzatokat érintő kérdések mentén, mint például bevásárlóközpont beruházás építése, telephelyfejlesztések, természetvédelmi kérdések stb.. Az egyesület komoly tudásbázissal rendelkezik, amely alapján információközvetítést vállal a tagok közös tervezése és együttműködése érdekében. Az informális jelleg kapcsán ugyan nincsen kötelező érvénye a települési önkormányzatokra nézve a SUM anyagoknak, mégis egy-

¹⁰⁹ A zürichi és a müncheni funkcionális városmenedzsment modell olyan feladatok köré csoportosult, amely a nagyváros és agglomerációs térségének fejlődésből adódóan többé már nem lehetett az egyes települések igazgatási kompetenciáján belül megoldani. Ezek a közlekedési kérdések megoldása, a befektetés és településhálózati politika koordinációja, valamint a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem.

re több önkormányzat fogadja el hivatalosan az egyesület által kidolgozott álláspontot. Itt is érezhető az a tendencia, ami a PGO esetében is látható, hogy a konzultatív szerv által kidolgozott álláspontot veszik át, biztosítva ezzel a térségi célok megjelenítését a tervezési folyamatokban. A SUM erőteljes horizontális jellegét mutatja például, hogy több mint 14 szervezettel áll szoros együttműködésben.

Az egyesület vezetőségét a két tartomány, illetve a kerületek és az agglomerációs települések által delegált szakemberek adják. Az egyesület elnökségében választott politikusok, illetve főtisztviselők vesznek részt. Kiegyenlített erősúlyra a főváros és Alsó-Ausztria tartomány vonatkozásában, illetve a fővárosi kerületek és az agglomerációs térség önkormányzatainak viszonyában is törekedtek. Miután nem egy közvetlen módon választott intézményről van szó, így elsősorban a kiegyenlített erőviszonyok biztosítása volt az elsődleges szempont, amely a SUM szakértői jellegét erősíti. Az egyesület szintén munkacsoporti jellegben, illetve közgyűlési formában működik.

A Bécsi régió esetében széleskörű együttműködési formák kialakulását tudtuk kimutatni. Ezek közös jellemzője, hogy informális jelleggel, konzultatív szereppel működnek. Közös szempont bennük, hogy a szakértői jelleg jól kidomborítható, valamint, hogy az együttműködésekben a területi és helyi szereplők kiegyenlített súllyal vesznek részt. Az intézmények kevésbé hierarchizált struktúrájúak, miközben széles körű az általuk lefedett érdekcsoporti kör. Ez a METREX nagyvárosi kormányzási modelljét alapul véve leginkább az „ügynöki típusnak” felel meg.

Mindenképpen előremutató jelenség, hogy az itt elfogadott döntések erős szakmai és társadalmi bázissal rendelkeznek, amelyeket a politikai döntéshozatali szint - az érintett tartományok, települési önkormányzatok – egyre nagyobb számban vesz át. Ugyanakkor az együttműködésekben jellemzően a területi kormányzati oldal vesz részt, a civil oldal és a gazdasági szereplők konzultatív, véleményező szerepet látnak el. A partnerség elve formalizált, a döntési jogosítványok a választott területi szereplők kezében összpontosulnak. Ez azt jelenti, hogy a partnerségi háromszög modellben a területi kormányzat dominál, a civil és a gazdasági oldal integrációja pedig itt is további erősítést igényel.

A Bécsi régió fejlesztési stratégiája sikeresen ötvözi a különböző együttműködési lehetőségeket. Az uniós forrásokat a Bécsi régió használja fel, a többi együttműködést pedig

a tartományok finanszírozzák. Így a PGO, a Keleti régió és a SUM működésének költségeit az együttműködésekben résztvevő tartományok közösen biztosítják.

(3) A Bécsi régió nemzetközi kapcsolatai és együttműködései

A legszélesebb körre kiterjedő nemzetközi hálózati együttműködést a Bécsi régió esetében találtuk. Vizsgálatunkkor szembesültünk azzal a problémával, hogy az osztrák fővárosi régió régióként is és fővárosként is több meghatározó együttműködés tagja. Ezért a régió nemzetközi együttműködésére fókuszáltunk, de ennek elválasztása a fővárosi szerepben kötött együttműködésektől gyakran nem volt lehetséges.

Az osztrák tartományok aktív szereplői az uniós politikaformálásnak, akár a tartományok uniós képviselőit, akár a Régiók Bizottságában, illetve az „informális” hálózati együttműködésekben való részvételt vesszük alapul¹¹⁰. Ezek közül is kiemelkedik a Bécsi régió érdekérvényesítő képessége az uniós döntéshozatali folyamatokban.

A Bécsi régió tagja: EUROCITIES, INTERNATIONAL METROPOLIS, UNION OF CAPITALS OF EU (Európai Unió Fővárosainak Szövetsége), OWHC (Világörökségi Városok Szervezete), CEMR (Európai Helyi Önkormányzatok és Régiók Tanácsa), a COFACE teljes jogkörrel bíró, UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (Egyesült Városok és Helyi Kormányzatok), AEHR (Európai Határregiónok Egyesülete), valamint a NEREUS (Úrtechnológiát Használó Európai Régiók Hálózata) nemzetközi együttműködéseknek. A felsorolásból jól látható, hogy a fővárosi és a regionális szerepek egymástól nehezen szétválaszthatók.

Empirikus kutatásunk alátámasztotta, hogy a Bécsi régió intenzív határ menti és transzregionális együttműködésekkel folytat. A legmeghatározóbbnak a CENTROPE kezdeményezést találtuk, amelyet részleteiben is megvizsgáltunk. Ezért Rudolf

¹¹⁰ Peter Bußjäger az osztrák tartományok uniós hálózati együttműködése kapcsán intézményesített vagy formalizált és informális hálózati együttműködésekkel különböztetett meg. Így például a Régiók Bizottsága mellett az Európa Tanács konzultációs testületeként számon tartott Európai Települések és Régiók Állandó Konferenciáját (Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen) sorolta a formalizált struktúrához, míg az informális struktúrákhoz az Alpok-Adria regionális együttműködésekkel és a különböző határ menti társulásokat (Bußjäger [2007] pp. 574-575). Az első típus esetén a tartományok és a szövetségi szint pontosan meghatározta a kompetenciákat, amelyeket ezen a szinten szabályoztak. Az informális struktúra sokkal rugalmasabb döntéshozatali modellt jelent, gyakran kisebb súlyú nemzetközi érdekérvényesítő képességgel. Az osztrák tartományok aktív résztvevői az uniós döntéshozatali mechanizmusnak, a szövetségi kormány jelentős számú szupranacionális kérdés kezelését telepítette tartományi szintre.

Giffinger professzor úrral konzultáltunk, akinek kutatásait felhasználva értékeltük a CENTROPE kezdeményezést.

A CENTROPE kezdeményezést 2003-ban INTERREG uniós program részeként hozták létre, amelynek célja volt, hogy a meglévő politikai és közigazgatási határokon túlmutató transzregionális együttműködést valósítson meg. Az alapítók olyan gazdasági, szociális és politikai övezet megteremtését tűzték ki, amely Közép-Európában a legjelentősebb gazdasági központ, egyben a Magtértség vagy a Pentagon övezet megfelelő versenytársa lehet hosszabb távon (Giffinger – Hamedinger [2008]). A területi adottságok alapján egy 6,5 milliós lakosságú és mintegy 44.000 km² nagyságú területről van szó, ahol a fejlettségi különbségek eltérőek. Az együttműködésben osztrák részről három tartomány (Bécs, Alsó-Ausztria, Burgenland), két szlovák megye (Pozsonyi és a Trencséni megye), két magyar megye (Győr-Moson-Sopron és Vas megye) és egy cseh megye (Dél-csehországi megye, Brno központtal) vesznek részt. A legfejlettebb a Bécsi régió és a Pozsonyi régió, amelyek lényegesen meghaladják az uniós átlagot. Az együttműködésben résztvevő másik két osztrák tartomány az uniós fejlettségi átlagnak felel meg. Lemaradásban a két magyar, a cseh és a másik szlovák megye van. A statisztikai mutatók alapján ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy a lemaradásban lévő területek felzárkózása is folyamatos az uniós átlaghoz. Rudolf Giffinger a területi adottságok esetében további szempontokat is kiemelt. Így a többi között a városhálózati struktúra kedvező jellegét, amely hosszú távon policentrikus működést tehet lehetővé; a jó elérhetőségi feltételeket (két nemzetközi és több regionális reptér, transzeurópai közlekedési korridorok); meglévő kulturális alapokat a regionális együttműködésre. Összefoglalóan a területi adottságok optimális feltételek a transzregionális együttműködésekhez, a hálózati kormányzásra.

Intézményi oldalról öt féle együttműködést találtunk:

- Regionális Konferencia, amely a legfőbb politikai döntéshozói szervként a stratégiai célokat és irányokat határozza meg. Ebben tizenhat helyi- vagy regionális választott önkormányzat két-két képviselője vesz részt.
- Tanácsadó Testület, amely szintén tizenhat tagú. Az önkormányzatok által delegált szakértő vagy képviselő vesz részt a testületben, amelynek feladata a stratégiai célok előkészítése.
- Irányító Bizottság, amelyben a három osztrák tartomány vesz részt. A CENTROPE kezdeményezés teljes finanszírozását e bizottság felügyeli.

- Konzorcium, amelyben a három tartomány regionális- vagy gazdaságfejlesztési ügynökségei vesznek részt. A konzorciumnak tagja az Európaforum Bécs¹¹¹ is, amelynek feladata a civil partnerségi együttműködések intézményesített megjelenítése. A Konzorcium látja el a CENTROPE összes feladatát, menedzseli a projekteket, valamint munkaszervezete a Regionális Konferenciának és az Irányító Bizottságnak.
- Munkacsoportok, amelyek projektek mentén szerveződnek és a Konzorcium számára készítene anyagokat.

A CENTROPE kezdeményezés alulról szerveződő együttműködés, amelyben választott területi önkormányzatok vesznek részt. A partnerségi oldal megjelenése a döntéshozatalban ugyanakkor korlátozott. A civil oldal és a vállalkozások nem részesei a döntéshozatali folyamatoknak, szerepük egyedül a munkacsoportokban van. A döntéshozatal formalizált, rugalmatlan a különböző hálózati együttműködésekre. Mindez elsősorban a Bécsi régió irányító szerepének fenntartását szolgálja. Így például az Irányító Bizottságot, amely az operatív működéshez szükséges forrásokat biztosítja, teljes mértékben a három tartomány ellenőrzi. A Konzorciumot is három tartomány ügynökségei működtetik, a saját regionális és gazdasági céljaik érdekében. A kezdeményezés profilját teljes egészében a Bécsi régió alakítja, abba a magán szféra nem tud bekapcsolódni. Példaként említenénk erre az ún. Ikerváros (Twin City) projektet, amely közlekedés- és gazdaságfejlesztési programokat készít Bécs és Pozsony összekapcsolására, gazdasági érdekek mentén. A programot a bécsi és alsó-ausztriai Iparosok Egyesülete koordinálja, számottevő regionális marketing eszközt felhasználva¹¹². Az ún. Ikerváros projekt többszöri kérelem ellenére sem került be a CENTROPE kezdeményezésbe – elsősorban tulajdonosi szerkezete miatt.

A CENTROPE működésének alacsony hatásfokát mutatja a korlátozott számú cross-szektorális együttműködés. Nem sikerült kutatóhálózatokat létrehozni, amelyekben vállalatok – kutatóintézetek együttműködnének. Az egyes munkacsoportokban elkülönülten vesznek részt a gazdasági oldal és a kutatói hálózatok. E szervezetek összekapcsolására nem került sor. A munkavállalói oldal sincs benne az együttműködésekben, ami a formalizált döntéshozatal jellegével is magyarázható.

¹¹¹ Ennek a szervezetnek a feladata a társadalmi párbeszéd kezdeményezése a Bécsi régiót érintő fejlesztési kérdésekben.

¹¹² Így például német, szlovák és magyar nyelven kiadott újság, kulturális tájékoztatók, rendszeres hajójárat Bécs és Pozsony között.

A CENTROPE működése mellett további transzregionális együttműködések: az AEBR (Európai Határrégiók Egyesülete)¹¹³, illetve a korábban említett JORDES+ projekt.

A hálózati együttműködések a Bécsi régió nemzetközi szerepeit támogatják. A fejlesztési anyagokban szereplő kapuváros és híd-szerepkört a Bécsi régió hathatós nemzetközi szerepvállalással éri el. Ezt szimbolizálta az aktív részvétel és együttműködési hajlandóság a nemzetközi projektekben és hálózatokban. Ugyanakkor empirikus vizsgálatunk azt mutatta, hogy a Bécsi régió túlzott irányítási szerepe és formalizált intézményi működése a transzregionális együttműködések hátráltatták. Nem alakultak ki olyan stratégiai érdekszövetségek a kutatás-fejlesztésben, amelyek a transzregionális együttműködések további elmélyüléséhez vezetnének. A partnerség, a horizontális szereplők megjelenése a döntéshozatalban továbbra is korlátozott. A CENTROPE és a többi nemzetközi kezdeményezés így módon csak hosszabb távon erősítheti a Bécsi régió nemzetközi vezető szerepét a térségben. Tényleges eredményt az jelentene, ha a gazdasági és társadalmi folyamatok szervezett keretek között lennének, ami az osztrák főváros elsőszámú érdeke akár a demográfiai folyamatok, akár a gazdasági kérdések tekintetében. Elemzésünk alátámasztotta, hogy egy gazdasági, politikai és kulturális értelemben vett valódi regionális övezet kialakulásához még további együttműködések szükségesek.

4.3 A Mazóviai vajdaság elemzése

4.3.1 A lengyel közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig

A lengyel közigazgatási rendszer fejlődésében eltér a többi közép-európai országétól. Pawel Swianiewicz „ugrás az ismeretlen mélységbe” (jump into a deep end) aposztrofálta a helyzetet (Swianiewicz [2002] p. 4), amelynek a vége *a rendszerváltást követő transzformációs időszakban* még nem volt látható, ugyanakkor annak bátor és merész jellegét több politológus is kiemelte. A lengyel közigazgatási reformot tekinthetjük ugyanis a térségben a leghatározottabb próbálkozásnak a decentralizált regionalizmus kialakítására, választott szubnacionális szinttel. A lengyel modellben sejlik fel az ún. jogalkotói régió (legislative region) kialakításának lehetősége is azáltal, hogy bizonyos kérdésekben és területeken önálló jogkörrel rendelkeznek a vajdaságok. Elemzésünkben ennek megalapozottságára is kitérünk. Fontosnak tartjuk annak kiemelését, hogy a

¹¹³ Három ország határain átívelő tervezett régió, mely Bécs, Pozsony, Győr és Sopron városok együttműködésében jöhet létre.

lengyel államberendezkedést is két szakaszban – először 1992-ben, majd 1997-ben elfogadott alkotmánymódosítással – alakították át. Az első szakasz itt is a kormányzati igazgatás és a helyi szint kiépítésének időszaka, és csak a második időszakban került sor a területi önkormányzati igazgatás megyei és regionális (vajdasági) kialakítására (Pálné Kovács [2008c] p. 22).

A közép-európai rendszerváltó országok közül Lengyelországban alakították ki a legátfogóbb módon a közigazgatási struktúrát, amelynek szintjei integráltan épülnek egymásba, miközben széles horizontalitás jellemzi az egyes szinteket. A mikro-, mezo- és makro szintek kormányzási intézményei egymásra épülnek. A többszintű kormányzás vertikális tagozódása nemcsak a fejlesztéspolitikában, hanem az önkormányzatok szolgáltatás- és feladatellátásában is megmutatkozik.

A lengyel közigazgatási reform három jelentős részre bontható: a rendszerváltás időszakában a makro és a mikro szint kialakítására, majd 1997-ben és 1998-ban a meginduló decentralizációs törekvések keretében a területi önkormányzatiság és területi államigazgatás létrehozására, végül az európaizáció időszakában a rendszer finomhangolására (Swieniewicz [2005]). Ez utóbbi keretében növelték az önkormányzati jogosítványokat tovább erősítve a közvetlen végrehajtás¹¹⁴ szerepét. A közigazgatási modernizáció a közigazgatás egészét érintette. Kereteit felülről vezérelten alakították ki, amelyeket az alulról induló kezdeményezésekkel erősítették meg. A Piotr Zuberrel¹¹⁵ és Mirosław Grochowskival¹¹⁶ készített interjúk arra hívták fel figyelmünket, hogy a megkezdett decentralizációs folyamatok jellemzően az európaizációs folyamatok nyomán jelentek meg, elsősorban a fejlesztéspolitika keretében.

A lengyel közigazgatási struktúrában háromféle önkormányzatiság is megtalálható. Mikro szinten mintegy 2500 települési önkormányzat van, amelyet területi szinten 315 járás követ, ami NUTS4-es szintnek felel meg.¹¹⁷ A járások a területi önkormányzati igazgatás bázisát jelentik, amelyeket az állampolgárok közvetlenül választanak. Ezek

¹¹⁴ Így a többi között a 2002. június 20-án elfogadott önkormányzati törvényben a polgármesterek és a marsalok közvetlen választását mondták ki (Józsa [2005]). Ehhez jelentős forrásokat is decentralizáltak. Az egészségügy reformjával regionális biztosítási alapok kerültek kialakításra, az oktatási reform alapjai szintén a vajdaságok lettek.

¹¹⁵ Piotr Zuber főosztályvezető – Strukturális Alapok főosztály, Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium

¹¹⁶ Dr. Mirosław Grochowski – Varsói Egyetem, Gazdaság Földrajz és Regionális Tanulmányok Tanszék tudományos munkatársa, kutatási területe a Mazóviai vajdaság.

¹¹⁷ Ezt hatvanöt nagyváros egészíti ki, amely magyar vonatkozásban a „megyei jogú város” fogalmával azonos. A magyar struktúrával szemben lényeges különbség, hogy ez nem NUTS3-as, hanem NUTS4-es területi szint.

társulásaként 45 ún. területi járást alakítottak ki, ami a NUTS3-as kategóriát reprezentálja, elsősorban területi-statisztikai egységként (Lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv [2003]). A területi közigazgatási struktúra csúcsán a tizenhat vajdaság áll, ezek duális regionális kormányzási szerkezet alapján működnek.

Közép-Európában egyedülálló módon a lengyel államberendezkedésben a vajdaság és járási (kistérségi, körzeti) szintek azok, amelyek választott önkormányzatisággal rendelkeznek. A kistérségek bázisán működnek a vajdaságok, a területi tervezés integrált módon a kistérségektől egészen a vajdaságig egységben zajlik. A vajdaságot egy közvetlenül választott képviselőtestület irányítja, amelynek élén a területi önkormányzati intézményrendszer választott vezetője a marsall áll. Így amikor a vajdaságról beszélünk, akkor ez a választott önkormányzati igazgatást jelenti.

A területi államigazgatás is követi a vajdasági lehatárolást. A központi igazgatás regionális szinten a tizenhat vajdaságban összpontosul. A területi államigazgatás vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki.

Vajdasági szinten a területi államigazgatás és a területi önkormányzati igazgatás elkülönül egymástól, a jogszabályok alapján nincsenek alá-fölérendeltségi viszonyban. Mirosław Grochowski értékelése alapján a rendszer már „kielégítő hatékonysággal” működik Lengyelország-szerte, a Mazóviai vajdaság esetében pedig ennél is kedvezőbbek a tapasztalatok.

A rendszerváltás és a transzformációs időszakban az országos szint mellett a települési önkormányzati szintet alakították ki. 1997-től a területi önkormányzatiság további megerősítése kezdődött meg. Ahogy a bevezetőben utaltunk rá, mindez két fázisban, öt éves eltolódással történt.¹¹⁸ A választott területi szint létrehozását az átalakulási időszakban kidolgozott koncepciók és széleskörű társadalmi viták előzték meg, az így kialakított közigazgatási struktúra semmi esetre sem tekinthető előzmény nélkülinek, hosszú egyeztetési folyamat eredménye. A közigazgatási modernizációt 1997-ben alkotmánymódosítással erősítették meg, amely lehetővé tette, hogy regionális szinten választott önkormányzati igazgatást építsenek ki. A lengyel közigazgatási reform másik egyedi sajátossága a közép-európai térségben, hogy a rendszerváltást követően teljesen új alapokra kívánták helyezni a közigazgatást, amelynek keretében a korábbi közigazgatási elit teljes cseréjére sor került. Mindez a közigazgatási kultúra és tradíciók megszűnését

¹¹⁸ Ezt a kérdéskört Józsa Zoltán a lengyel regionális reform fejlődéstörténetének vizsgálatakor az 1992-es és 1997-es alkotmánymódosítások elemzésével részletesen mutatja be (Józsa [2005]).

eredményezte – egy új alap és indulás reményében.¹¹⁹ A kialakuló rendszernek hosszú adaptációs folyamaton kellett keresztülmennie, annak összes problémájával.

A 2000-2006-os időszakban és az ún. átmeneti 2004-2006-os programozási ciklusban a vajdaságok szerepe az uniós források felhasználásában másodlagos volt. A Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium hat ágazati és egy regionális operatív programot készített, ez utóbbit mind a tizenhat vajdaság részére Integrált Regionális Operatív Program (a továbbiakban IROP) néven. Valamennyi vajdaság kohéziós régió volt, melyek jelentős fejlettségi elmaradásban voltak az uniós átlaghoz képest. Ez centralizált felülről vezérelt irányítást, zárt intézményi struktúrákat és bürokratikus jelleget jelentett. Hiányzott az átlátható intézményi működés és az elszámoltathatóság, ugyanakkor a partnerség elvének érvényesítésére már a kezdetektől nagy hangsúly helyeződött.

A fejlesztéspolitika vajdasági szintre történő decentralizációját – a jogszabályi alapokat – a 2000-ben, majd 2003-ban módosított ún. regionális fejlesztési törvény biztosította. Ezt azért érdemes kiemelni, mert a többi közép-európai országban is van ugyan elfogadott területfejlesztési törvény, azonban a fejlesztéspolitikai – azon belül is a regionális politikát lebonyolító – intézményrendszer szabályozása rendeleti úton történt. A lengyel modellben a törvény kimondta, hogy a regionális fejlesztési stratégiákat vajdasági szinten alakítják ki, amelyhez hazai decentralizált és uniós forrásokat rendelnek – ami a hosszú távú tervezés és az átláthatóbb intézményi működés egyik fontos feltétele.

A lengyel fejlesztéspolitika keretei között széles partnerségi hálózatot alakítottak ki, amelynek résztvevői a marsall hivatal, a kistérségi és települési szint, kutatók, vállalkozók és a gazdák. Ez a kör elsősorban a tervezésben vett részt. Az uniós források végrehajtása a regionális államigazgatás feladata maradt, ahogy az ellenőrzés és a monitoring is, amelyet nemzeti és regionális szinten a központi kormányzat végzett.

Az IROP a nemzeti fejlesztési terv alapján, de a regionális fejlesztési stratégiák figyelembevételével készült. A vajdaságok a fejlesztési dokumentumban véleményező szerepet kaptak (IROP [2004] p. 6). Ez egy kompromisszum volt a vajdaságok és a központi kormány között. A megállapodás lényege volt, hogy a 2004-2006-os átmeneti időszakban a regionális forrásokat a központi kormányzat a dekoncentrált regionális intézmény-

¹¹⁹ Mindez komoly konfliktusokkal, jelentős teljesítménycsökkenéssel járt együtt a közigazgatás teljes rendszerében.

rendszerén keresztül bonyolította le, a marsall hivatal csupán közreműködött a folyamatokban¹²⁰ (IROP [2004] p. 4).

Az IROP forrása mintegy négy milliárd euró volt, ebből három milliárd uniós forrás. Az Integrált Regionális Operatív Program négy fő prioritást határozott meg:

- Infrastruktúra és regionális versenyképesség fejlesztése (60%)
- Helyi munkaerő fejlesztése (15%)
- Helyi fejlesztések (25%)
- Technikai segítségnyújtás (a fennmaradó rész).

Az első két prioritást horizontálisan kiterjesztették, amelyekben együttműködési szerepet kaptak a vajdaságok.

A kormányzat 2003-tól ún. megállapodási szerződéseket kötött a vajdaságokkal a programok végrehajtásáról (Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium, 2007 és IROP, 2004). Ennek értelmében a vajdaságokban működő regionális államigazgatási szervek, és a vajdasági hivatalok közreműködő szervezetekként koordinálták a regionális operatív programok végrehajtását. A vajdaság választott önkormányzati intézménye, a marsall hivatal, megfigyelőként vett részt a folyamatokban. Ennek előnye volt, hogy az államigazgatási és a választott területi önkormányzati szint több éves együttműködést alakított ki, amely megkönnyítette a területi önkormányzati igazgatás adaptációs folyamatát.

A 2007-2013-as időszakra vonatkozóan a fejlesztéspolitika intézményrendszerét tovább decentralizálták. A közvetlenül választott regionális önkormányzat intézménye, a marsall hivatal bonyolítja le a regionális operatív programok végrehajtását. Ez a hivatal végzi az irányító hatóság feladatait a tervezéstől a végrehajtásig (Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007]). Ráadásul a vajdaságok az ágazati operatív programok végrehajtásában is részt vesznek, mint közreműködő szereplők, ahogyan empirikus vizsgálatunkból kiderült. Ugyanakkor a fejlesztési prioritásokat továbbra is központi szinten határozták meg. Az új programozási időszakban öt ágazati operatív és tizenhat

¹²⁰ A vajdaságok részéről is komoly aggályként fogalmazódott meg, hogy intézményrendszerük még nem alkalmas az uniós források teljes körű lebonyolítására. Másrészt az első programozási időszakban az Európai Bizottság csak a lengyel kormányt, mint egyedüli partnert ismerte el az uniós források felhasználásában, a vajdaságok felé nem volt bizalommal.

regionális operatív program alkotja a lengyel Nemzeti Fejlesztési Tervet a következő súlyokkal (Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007]):

- Infrastruktúrafejlesztés és környezetvédelem (41%),
- Humán tőke fejlesztése (12,6%),
- Innovatív gazdaság támogatása (12,1%),
- Kelet-Lengyelország fejlesztése (7,4%),
- Technikai segítségnyújtás (3%),
- a tizenhat vajdaság önálló regionális operatív programja (23,9%).

Ezzel Ausztriát követően Lengyelországban a legnagyobb a regionális operatív programok súlya az uniós források felhasználásában Közép-Európában (Dieringer – Schneider [2009]). A fejlesztési prioritások eltérőek az egyes vajdaságokban, amelyet a jelentős fejlettségbeli különbségekkel magyarázhatunk. Általánosságban elmondható, hogy valamennyi vajdaságban alacsony a foglalkoztatottság szintje és a gazdasági növekedés üteme, és jelentős elmaradásban vannak az infrastrukturális beruházások terén. A vajdaságok saját maguk határozhatták meg fejlesztési prioritásaikat az új programozási időszakban.

6. táblázat Az országos és a regionális területfejlesztési programok vertikális struktúrája

Nemzeti szinten kidolgozott fejlesztési programok struktúrája	A Mazóviai vajdaságban kidolgozott fejlesztési programok szerkezete	Települési szinten kidolgozott fejlesztési programok
NSRK/NFT	Regionális Fejlesztési Stratégia	Települési fejlesztési Stratégia
Szektorális és regionális operatív programok	IROP majd ROP 2007-2013	Települési fejlesztési program
Egyéb nemzeti területfejlesztési programok	Regionális programok és akciótervek	Települési akciótervek

Forrás: Slawinski és saját szerkesztés

A lengyel modellben az integrált stratégiai céloktól a konkrét akció programokig bontják le a fejlesztéspolitikát oly módon, hogy a kereteket központilag, az ehhez kapcsolódó regionális programokat pedig vajdasági szinten készítik el. A tervhierarchia nemzeti – regionális és települési szint között világos szerkezetben működik. A vajdaság fejlesztési programjai illeszkednek a nemzeti szinten elfogadott anyagokhoz, a települési prog-

ramok pedig a regionális fejlesztésekhez. A programok lebonyolításában a szubszidiaritás elve jól érvényesül. A fejlesztési prioritások térségi és helyi szinten is a választott területi döntéshozók kezében vannak, így az elszámoltathatóság és a politikai felelősség is jobban megjeleníthető. Fontos továbbá, hogy ehhez megfelelő források is párosulnak hazai decentralizált és uniós forrásokból. A mintegy hatvanhét milliárd eurós fejlesztési forrásból tizenhat milliárd eurót teljes egészében a vajdaságok használhatnak fel. Ez az összes forrás mintegy huszonnégy százalékát jelenti (Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007]). Mindez a Mazóviai vajdaság esetében 2,15 milliárd euró uniós forrást jelent, ennek lebonyolítását a vajdaság végzi.

A forrásabszorpció az új programozási időszak első két éve alapján gyengének értékelhető. A lengyel fejlesztéspolitikai rendszer komoly működési problémákat mutatott. A KPMG jelentését felhasználva azt láthattuk, hogy bár már 2007. év végétől megnyíltak a pályázati források, a forrásallokációban Lengyelország komoly lemaradásban van a többi közép-európai országhoz képest. Mindösszesen 3-9 százalék közötti az egyes operatív programokban a források lekötésének aránya. A legsúlyosabb problémák pedig a vajdaságok kezelésében lévő regionális operatív programoknál találhatók, ahol a forrásallokáció a legkisebb (KPMG [2009]). A jelentés ugyanakkor azt is megfogalmazza, hogy a lengyel modell kitörési lehetősége lehet, hogy a civil és a gazdasági oldal is egyre komolyabb figyelmet fordít az uniós pályázatokra. Ez az integrált fejlesztések és cross-szektorális kapcsolatok bővülését jelentheti. Ugyan még korai messzemenő következtetéseket az első két év adataiból levonni, de eredményességi szempontból nehéz lesz azt az időszakot túlszárnyalni, amikor a lengyel fejlesztéspolitika irányítása és lebonyolítása teljes mértékben központilag történt. A 2004-2006-os programozási időszak strukturális alapjainak felhasználása 75,85 százalék volt 2007 év végi adatok alapján (GSZT [2009] pp. 16-17).

A feladatellátás elsődleges színterei a települési önkormányzatok. A települési önkormányzatok kiterjedt általános közszolgáltatásokat nyújtanak, a központi források döntő részét is a helyi önkormányzatok kapják. A járási szint kiemelt szerepe a középfokú szolgáltatások és a közbiztonság terén jelentkezik (Swianiewicz [2002] p. 5). Ehhez jön még hozzá a regionális egészségalapok- és az egészségügyi szolgáltatás ellátása. A járási szint az erős területi kormányzás szempontjait testesíti meg. Fejlesztési, közszolgáltatási (oktatási, munkaügyi-, foglalkoztatási és egészségügyi) és infrastrukturális felada-

tok ellátását egyaránt elvégzi. A járási szint jogosítványát tovább bővíti, hogy a közbiztonsági és a rendészeti feladatok is itt összpontosulnak.

A vajdaságok területi kormányzási szerepe a fejlesztési kérdések regionális koordinálása kapcsán, valamint azok államigazgatási egyeztetésekor jelenik meg. Ez a kompetenciakör azonban 1997-től kezdve fokozatosan bővült, amelyhez az uniós strukturális politika lebonyolításában játszott kiemelt vajdasági szerep döntően hozzájárult. A Mazóviai vajdaságnál végzett empirikus kutatásunk¹²¹ alkalmával rákérdeztünk a Marsall Hivatal feladataira¹²². E szerint a választott önkormányzati régió feladata: a regionális fejlesztési stratégia és terv végrehajtása; a vajdaságon belüli és vajdaságok közötti kapcsolatok kialakítása és folyamatos ösztönzése; a város- és vidékfejlesztési kérdések koordinációja; az infrastrukturális hálózatok tervezése és működtetése – a regionális vasúthálózat üzemeltetése; a regionális kultúra- és turizmusfejlesztés. Pénzügyi forrásait tekintve a legkomolyabb feladata a regionális politika keretében a vajdaság regionális operatív programjának tervezése és lebonyolítása.

A területi államigazgatás és területi önkormányzati igazgatás koordinációja érdekében a marsall rendszeresen együttműködik, és napi kapcsolatban van a területi államigazgatási hivatal vezető vajdával¹²³.

A területi államigazgatás feladatához tartozik például a felsőfokú oktatás és kutatás regionális szintű működtetése, valamint a regionális környezetvédelem koordinációja is (Swianiewicz [2002] p. 5). A lengyel közigazgatási modell teljesíti az elvárásokat, hogy területi szinten megfelelő jogosítványú szubnacionális struktúra alakuljon ki.

Az egyes önkormányzati igazgatási szintek jogosítványai és pénzügyi forrásai is piramis-szerűen épülnek fel, vagyis a legtöbb forrással és kompetenciával a települési önkormányzatok rendelkeznek. Ha a feladatellátást a finanszírozás oldaláról vizsgáljuk meg, akkor a települési önkormányzatok kiadásai ugyanis mintegy nyolcvan százalékát

¹²¹ Agnes Rypinska – nemzetközi kapcsolatok igazgató és Arkadiusz Piotrowski referens, valamint Mariusz Frankowski stratégiai és regionális fejlesztési igazgató. Mindhárom kontaktszemély a Mazóviai vajdaság Marsall Hivatalának munkatársa.

¹²² Amikor a Mazóviai Vajdaság Marsall Hivatalát, mint intézményt említjük a továbbiakban a Marsall Hivatal megnevezést használjuk.

¹²³ A központi államigazgatás és a választott régió kompetenciái több törvényben is szabályozva vannak. A duális intézményrendszer közötti működés hatékonysága az országban eltérő jellegű. Mirosław Grochowksi ezt több tényezővel is indokolta, így a marsall és a vajda közötti személyes együttműködés jellegével, a vajdasági politikai elit és a kormányzat közötti viszonyal. Mindezek alapján Mazóvia esetében kimondottan kedvező együttműködés alakult ki, amely országos viszonylatban a legkedvezőbbek közé tartozik.

teszik ki a három önkormányzati szint teljes kiadásainak, elérve a 8,5 százalékot a lengyel GDP tekintetében (Sivák [2007] p. 30).¹²⁴ Ez egyben azt is jelenti, hogy a másik két szint kiadásai a lengyel GDP alig több mint két százalékát teszik ki együttesen.

7. táblázat Az egyes önkormányzati szintek kiadásai

Önkormányzat típusa	Az összkidások megoszlása (százalékban)	Az önkormányzati kiadás a lengyel GDP-hez viszonyított nagysága
Települési önkormányzat	79,3	8,5
Járási önkormányzat	13,4	1,4
Vajdaság	7,3	0,8
Összesen	100	10,7 ¹²⁵

Forrás: (Sivák [2007] p. 30)

Ha a bevételi oldal forrásait is megvizsgáljuk, akkor ez az aszimmetria meglehetősen nagy. Ugyanis a települési szint sokkal több saját bevételi forrással rendelkezik, mint a területi önkormányzatok (Swianiewicz [2002]). Így a települési szint lényegesen több kérdésben dönthet önállóan, nagyobb mozgástérrel rendelkezik, mint a területi önkormányzatok. A Mazóviai vajdaságtól kapott írásos tájékoztató szerint a megosztott adókból a vajdaság bevételeinek több mint a fele származik (58%), amelyet az uniós forrásokból származó technikai, működési költségek követnek (28%). A központi költségvetésből származó különböző támogatások mértéke mindösszesen tizenegy százalékot tesz ki (Mazóviai vajdaság [2009]).

4.3.2 A Mazóviai vajdaság vizsgálata a területi tőke oldaláról

(1) A térstruktúra aszimmetriája

Lengyelország kiegyensúlyozott térstruktúrájú ország, a területi aszimmetria kevésbé jellemző, mint a többi közép-európai ország esetében. Ebben véleményünk szerint a lengyel közigazgatási modernizáció talán legszembetűnőbb eredménye - a közigazgatási szintek integrált kialakítása - is szerepet játszott. Az egyes területi szintek jól illeszkednek egymáshoz, megfelelő számú szereplővel. Így például helyi szinten az átlagos népességszám a települési önkormányzatok esetében mintegy 16 ezer fő, a járási szinten

¹²⁴ Ez 3.5-4 százalékkal kisebb a magyar települési önkormányzatok feladatellátásra kapott forrásánál, ugyanakkor lényegesen kevesebb önkormányzat között oszlik meg.

¹²⁵ Ez a nagyság megközelíti Ausztria, Csehország vagy Norvégia esetében az önkormányzati kiadásokat (Sivák [2007]). Magyarország esetében a helyi és a területi önkormányzatok kiadásai a GDP tizenkettő-tizenhárom százalékát teszik ki. Ebből a megyei önkormányzatok tizenhárom-tizennégy százalékban részesülnek. Így hozzávetőlegesen a magyar települési szint forrásai a GDP 10,5%-a, a megyei szint esetében a GDP 1,5%-a.

meghaladja a 100 ezret, vajdasági szinten pedig a 2,4 milliót (Lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv [2003]).

A Mazóviai vajdaság az ország legnagyobb régiója, mind területileg, mind a lakosság-számot tekintve. A 35.728 km² területű régió nagyságával uniós tekintetben is kimagaslónak számít. Lakosságával, amely meghaladja az öt milliót, pedig már túlmutat a NUTS2-es struktúra keretein. A területi és lakossági adatok alapján a régió olyan fővárosi régiókkal „áll egy szinten”, mint a Madridi régió, a Laziói régió.¹²⁶

Már az első Lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv is kiemelte, hogy a vajdaságok között erős fejlettségbeli aszimmetria alakult ki. Markáns különbség érezhető továbbá a város – rurális területek vonatkozásában is. Ennek tükrében a területi kérdések pedig már árnyaltabb megvilágítás alá kerülnek.

8. táblázat A települési önkormányzatok száma és népességi aránya

Népességszám	Települési önkormányzat száma	Települési önkormányzatok megoszlása az egyes népességi kategóriák között (százalékban)
2500 fő alatt	28	1,12
2501-5000	550	22,1
5001-10000	1071	43,01
10001-20000	503	20,21
20001-40000	198	7,95
40001-100000	93	3,73
100001-200000	26	1,04
200000 fölött	20	0,8
Összesen	2489	100

Forrás: (Swianiewicz [2005] p. 9)

8. táblázatunk jól mutatja, hogy az átlagos településszerkezet a kis- és közepes városokra épül, sokkal kevesebb az apró települések száma. Ugyanakkor jelentős számban találhatók nagy lakosságszámú városok Lengyelországban, amelyek nagymértékben elősegítik a regionális pólusok képződését. Mintegy húsz város lakossági száma meghaladja a kétszázezret, amely optimális feltétel, hogy az adott térség fejlesztési központjai-ként működhessenek.

¹²⁶ Érdekeség, hogy mind az olasz, mind a spanyol államberendezkedés ún. decentralizált regionalizáción alapul, választott önkormányzati régiókból állnak.

A Mazóviai vajdaság mellett több regionális pólus található az országban, elsősorban az ország nyugati felében. Lengyelország méreténél fogva is több pólusú, azonban nemzetközi szinten is jegyzett nagyvárosi régiója egyedül a fővárosi régió. A többi központ (Krakkó, Poznan, Gdansk, Sopot stb.) elsősorban regionális központok, nemzetközi együttműködésük és kapcsolati hálójuk limitált. A Mazóviai vajdaságon belül is több helyi pólus található, amelyek összehangolt fejlesztése már megindult a 2007-2013-as programozási időszakban (Slawinski [2006]).

A Mazóviai vajdaság kiterjedt területi nagysága ellenére is mintegy hatvannégy százalékos urbanizációs rátával rendelkezik, amely országos viszonylatban meglehetősen magas (Mazóviai vajdaság [2007b]). A fővároson kívül a vajdaságnak öt nagyobb városa van, amelyek helyi pólusokként működnek: Radom, Siedlice, Ostralenka, Ciechanow és Plock (Mazóviai vajdaság [2007a]). A vajdaságban nyolcvanhárom települési önkormányzat és negyvenkettő járás található. Ugyanakkor éles különbségek vannak a vajdaságon belül. Varsó és agglomerációs vonzáskörzetében összesen 2,9 millióan laknak. Ezen kívül rurális területek találhatók lényegesen kisebb lakosságszámmal és alacsony fejlettségi szinttel.

(2) A Mazóviai vajdaság gazdasági adatai

A vajdaság fejlettségét tekintve jóval az uniós átlag alatt található, amellyel első látásra lényegesen különbözik a többi közép-európai fővárosi régiótól. Tomasz Slawinski, a Marsall Hivatal munkatársa rámutatott, hogy a Varsó és agglomerációs térsége már 2003-ban elérte majdnem az uniós átlagot (Slawinski [2006]). 9. táblázatunk azt mutatja, hogyha csak a lengyel főváros és agglomerációs térsége gazdasági fejlettségét nézzük, akkor a többi közép-európai fővárosi régióéhoz hasonló adatokat láthatunk. Lényeges kiemelni, hogy a vajdaság lényegében két részre bontható: Varsó és agglomerációs térségére, valamint az azt körülvevő rurális területre.

9. táblázat A Mazóviai vajdaság, Nagy-Varsó (agglomerációs térséggel együtt) és Varsó területi, lakossági és gazdaság fejlettségi adatai

Területi szint	Lakosság nagysága (millió fő)	Terület (km ²)	Egy főre jutó GDP euróban (2003-as adat)	A GDP %-os aránya az uniós átlaghoz
Mazóvia	5,1	35567	8390	73,3
Nagy-Varsó	2,9	6203	11425	98,5
Varsó	1,7	517	16127	139

Forrás: (Slawinski [2006])

A Mazóviai vajdaság Lengyelországon belül gazdasági és politikai tekintetben versenytárs nélküli. A legfejlettebb Mazóviai vajdaság és a legfejletlenebb vajdaság, a Podlaskie-i vajdaság között több mint 2,2 szerez a fejlettségbeli különbség, amely az OECD 2005-ös vizsgálata alapján tovább emelkedett (IROP [2004] p. 14; OECD [2009]).

A gazdasági adatok a vajdaság erős irányító és központi jellegét mutatták. A GDP több mint húsz százalékát, az egy főre jutó GDP mintegy huszonhat százalékát ez a vajdaság állítja elő. Ehhez párosul, hogy országos vonatkozásban több mint harminc százalék a külföldi működőtőke aránya, valamint a száz legjelentősebb lengyelországi vállalatból negyvenhárom a vajdaságban található (Mazóviai vajdaság [2007a]).

A Mazóviai vajdaságban a telekommunikáció, a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási ágazat, az informatika és a vegyipar a meghatározó ágazatok. A fejlett technológián alapuló szektorok adják a legmagasabb hozzáadott értéket a termelésben, és a legjelentősebb súlyt a vajdaság regionális GDP-jében. Ugyanakkor az agrár, az ipari, az építésügyi ágazathoz és a szolgáltatáshoz kapcsolódó termelésben is a lengyel átlagot meghaladó szintet ér el a vajdaság (Mazóviai vajdaság [2007b]).

A területi sajátosságok kapcsán a Mazóviai vajdaság a többi fővárosi régióval összehasonlítva jelentős lemaradásban van a környezetvédelmi és az infrastrukturális beruházások terén. Komoly gondot jelent a vezetékes ivóvízhálózat hiánya és a csatornázatlanság magas aránya, és az úthálózat fejletlensége¹²⁷, amely korszerűsítése a 2007-2013-as időszakban is további fontos célkitűzés maradt (IROP [2004] p. 19 és Mazóviai vajdaság, [2007] pp. 97-104).

(3) Tudáskoncentráció a régióban

A kutatás-fejlesztés a Mazóviai vajdaságban a legmagasabb az országban, mintegy harminc százalék (Mazóviai vajdaság [2007a]). Ennek mértéke azonban így is lényegesen alacsonyabb, mint a Prágai vagy a Bécsi régióban. Az empirikus vizsgálatunk alkalmával a vajdaságban kialakuló gazdasági együttműködések intenzitására vonatkozóan közvetett adatokat és szubjektív értékelést kaptunk. A Mazóviai vajdaságtól kapott adatok azt mutatják, hogy az országos átlaghoz képest kiemelten magas a non-profit

¹²⁷ 2002-ben a vajdaságban a csatornázottság aránya mindösszesen negyvenegy százalékos volt. Ezzel szemben a többi fővárosi régióban ennél sokkal kedvezőbb a helyzet. A KMR esetében ez mintegy nyolcvan százalékos (Országos Területi Helyzetkép, [2008a] p. 18).

szervezetek aránya a régióban, amely meghaladja a harmincöt százalékot (Mazóvai vajdaság [2009]). A vajdaság intézményesített kapcsolatot ápol a térségi szereplőkkel, tematikus munkacsoportok keretében. Ezek több témában, valós funkcionális együttműködésekben alapultak, ahol a civil oldal véleményezőként vett részt a döntéshozatalban. A gazdasági kapcsolatok szervezését egy regionális gazdaságfejlesztési ügynökség¹²⁸ végezte. Cross-szektorális kapcsolatok azonban nem alakultak ki, jellemzően tematikus együttműködések létesülnek vállalatok és a felsőfokú intézmények, illetve kutatóintézetek között ad hoc jelleggel, helyi szinten. Ezek területi összekapcsolását nem tapasztaltuk, és döntően Varsóba koncentrálnak. A klaszter-politika és cross-szektorális együttműködés viszonylag új keletűségét mutatja, hogy az ilyen jellegű pályázatok csak az új regionális operatív programban jelentek meg először (Európa információs portál [2008]).

A vajdaság területi sajátosságaiból adódóan országos összehasonlításban így is a legkedvezőbb iskolázottsági rátával rendelkezik: a felnőtt lakosság mindösszesen tizennégy százaléka felsőfokú végzettségű, amellyel jelentős elmaradásban van a többi közép-európai fővárosi régiótól, illetve a 20,3 százalékos uniós átlagtól (Mazóviai vajdaság [2007b]). A vajdaságban több mint nyolcvan felsőfokú intézmény található, az állami egyetemek száma tizenhét, a magán egyetemek száma meghaladja a negyvenet, ezek több mint háromnegyede Varsóban összpontosul (Mazóviai vajdaság [2007a]). Ezt mutatja 10. táblázatunk is. A magas hozzáadott értékű beruházások a Mazóviai vajdaságban koncentrálnak, ahol a legmagasabb a hozzáadott érték aránya, továbbá a kutatás-fejlesztésre fordított kiadás is (EUROSTAT [2004b] és Józsa [2005]).

10. táblázat A beruházás, a kutatás-fejlesztés és a hozzáadott érték összehasonlítása a Mazóviai vajdaság és az országos átlag tükrében

	Egy lakosra jutó beruházás (zlotyiban)	K+F ágazatban alkalmazottak száma 1000 aktív lakosra vetítve	Egy lakosra jutó kutatás-fejlesztési kiadás (ZL)	Az 1000 lakosra jutó hozzáadott érték aránya (százalékban)
Mazóviai vajdaság	7406	11,1	442	51,8
Országos átlag	3141	4,5	126	40,1

(Forrás: Józsa [2005] p. 220)

¹²⁸ Egy ilyen szervezetet találtunk, Ügynökség Mazóvia Fejlesztésére névvel. Befektetési szervezatként feladata minél több külföldi beruházó megnyerése a vajdaság számára. A szervezet alapítója a Mazóviai vajdaság Marsall Hivatala.

(4) Demográfiai adatok és a foglalkoztatottság szintje

A vajdaság mintegy 5,2 milliós lakosságszámával a legnépesebb a közép-európai fővárosi régiók között. A térstruktúra elemzésekor a spanyol fővárosi régiót, illetve az olasz fővárosi régiót állítottuk párhuzamba népességi adatok alapján a lengyel fővárosi régióval.¹²⁹ A vajdaság átlagéletkora harminchat év, amely több fővárosi régiónál – például a KMR-nél és a Pozsonyi régiónál – is kedvezőbb.

A vajdaság foglalkoztatottsági szerkezete is magyarázat a lengyel lemaradás okaira. A mezőgazdaságban dolgozók aránya 19,1 %¹³⁰, az iparban dolgozók aránya 24,6% és a szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak aránya 56,3% volt 2002-ben¹³¹ (IROP [2004]). Ez a klasszikus termelési ágak jelentős súlyát mutatja a többi közép-európai fővárosi régióval összehasonlítva. A helyzetet tovább rontja, hogy a vajdaság rendelkezik a legalacsonyabb foglalkoztatottsági rátával, – ötven százalék alatti – valamint a legmagasabb munkanélküliségi rátával – tizenhat-tizenhét százalékos – a közép-európai fővárosi régiók összehasonlításában (IROP [2004] és Mazóviai vajdaság [2007b]).

(5) Multikulturalitás index

Miroslaw Grochowskival folytatott értékelésünk, továbbá a vajdaság által rendelkezésünkre bocsátott adatok alapján a Mazóviai vajdaság multikulturalitás indexe közepesnek (3) mondható. Ezt támasztja alá, hogy a Mazóviai vajdaságban kevesebb a regionális székhellyel rendelkező nemzetközi vállalatok száma, mint a Bécsi, a Prágai vagy a Közép-magyarországi régióban. A Bécsi régióval és a KMR-rel összehasonlítva kevesebb a nemzetközi intézmények aránya. Kutatásunk alkalmával egy ilyen meghatározó nemzetközi szervezetet, a FRONTEX-et (az Európai Unió Határvédelmi Ügynöksége) találtunk. Ezzel összhangban a Hatodik előrehaladási jelentés is egy alacsony (2 százalék alatti) szintet mutatott ki a külföldiek arányát tekintve a vajdaságban (Európai Bizottság [2009a]). A vajdaságnak kisebb a turisztikai attraktivitása, mint a Prágai, a Bécsi és a Közép-magyarországi régióknak. Ugyanakkor országos viszonylatban a legjelentő-

¹²⁹ A NUTS klasszifikáció ugyanakkor az ilyen lakosságszámot már nem a NUTS2-es hanem a NUTS1-es csoportba sorolja.

¹³⁰ Minden ötödik ember a mezőgazdaságból él. Ez mintegy 1,8 millió embert jelent (Mazóviai vajdaság [2007]).

¹³¹ A 2007-2013-as időszakra vonatkozó Regionális Fejlesztési Programja a Mazóviai vajdaságnak ennél is kedvezőtlenebb adatait tartalmazza. 2006-os vizsgálatok szerint a piaci szolgáltatásokhoz köthető foglalkoztatottak aránya 47,7 százalék, ami jelentősen elmarad az uniós 63,3%-os átlagtól (Mazóviai vajdaság [2007b]).

sebb befolyással bíró vajdaság, amely területi nagysága és lakosság száma alapján is meghatározó szereplő. Nem véletlen, hogy a metropoliszrégiókat vizsgáló ESPON és METREX kutatások is a potenciális metropoliszrégiók csoportjába sorolták a vajdaságot.

(6) Elérhetőség

Az infrastrukturális elmaradottság a többi fővárosi régió összehasonlításában kedvezőtlenebb belső és külső elérhetőséget jelent. A vajdaság az ország közepén helyezkedik el, meglehetősen távol a többi uniós országtól, ez versenyképességet korlátozó tényező. Mindösszesen két transzeurópai korridor csomópontja a vajdaság, az ún. 1-es és az ún. 2-es folyosóknak, amelyek a Baltikumot, illetve Finnországot Lengyelországgal, valamint Németországot Oroszországgal kötik össze. Ez is behatárolja a régió mozgásterét és kereskedelmi kapcsolatait. A fejletlen infrastruktúra, a kevés gyorsforgalmi útvonal¹³² és vasútvonal miatt hiányos a régió belüli elérhetőség is. Az európai nagyvárosi régiókkal gyors összeköttetés jellemzően csak légi úton lehetséges. Az infrastrukturális fejlettségben a lengyel fővárosi régió lemaradásban van a többi közép-európai fővárosi régiótól.

A lengyel fővárosi régiót a kettősség jellemzi: Varsó és vonzáskörzete a gazdasági adatok alapján erőteljesen fejlődik, itt a szolgáltatási szektor dominanciája érvényesült. Ezzel szemben a vajdaság rurális részein a mai napig is erős a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolható ágazatok szerepe. A vajdaságon belüli területi különbségek továbbra is markánsak, ebben az infrastrukturális hálózatok hiánya is meghatározó szempont (Mazóviai vajdaság [2007b]). Mindez kettősséget mutat a vajdaság fejlesztéspolitikájában. A Marsall Hivatal elsősorban a rurális térségek felzárkóztatását végzi, miközben Varsó és agglomerációs térségének egyedi szerepe továbbra is megoldatlan kérdés. A vajdaság regionális operatív programjának célkitűzései a gazdasági növekedés fokozása, a munkahelyteremtés, a közlekedési infrastruktúra fejlesztése és a környezetvédelmi beruházások gyorsítása. A 2007-2013-as programozási időszakban a források mintegy negyven százalékát fordítják a régió versenyképességének javítására, így a többi között a gazdasági fejlesztés növelésére, hétezer új munkahely teremtésére, a kis- és közepes vállalkozások megerősítésére, négyszázhetven kilométer úthálózat elkészítésére vagy felújítására (Európa információs portál [2008]). A fejlesztési program alapján ezt a for-

¹³² 2002-ben egész Lengyelországban 399 km gyorsforgalmi úthálózat volt (Mazóviai vajdaság [2007b]).

rást fordítják a lisszaboni célok megvalósítására, ami elmarad a hármaskörben bemutatott „elérendő céloktól”.

4.3.3 A Mazóviai vajdaság elemzése a társadalmi tőke oldaláról

A közép-európai országok közül – Ausztriát leszámítva – a lengyel modellben jelenik meg leginkább a szubszidiaritás elve. Ahogy a lengyel közigazgatás működésénél már bemutattuk, a közvetlen ellátási feladatok települési szinten valósulnak meg, a járási és vajdasági szinten ágazati és koordinációs feladatokat látnak el. Az első programozási időszak végéig (2006-ig) érvényes volt, hogy a területi kormányzást a központi kormányzat a finanszírozással teljes mértékben kontrollálta. Emellett az uniós strukturális politika pénzügyi ellenőrzése is a központi kormányzat kezében volt, így felülről vezérelve határozták meg a működési kereteket (Józsa [2005] p. 226). Az új programozási időszakban a vajdaságok már jelentősebb uniós források fölött rendelkezhetnek önállóan. A feladatellátásban a pénzügyi függőség továbbra is megmaradt a központi kormányzattal szemben, de a fejlesztési források felhasználásában a vajdaságoknak önálló döntési jogkörük van. A lengyel regionalizáció egy felülről irányított folyamat eredménye, amelynek keretében szubnacionális szinten a vajdaságokban fokozatosan erősödő regionális kormányzatot alakítottak ki. A folyamat végig felülről vezérelt volt, melyben a partnerségi eszközök kiterjesztésével, valamint az ehhez szükséges jogszabályi és pénzügyi feltételek biztosításával növelték a területi önkormányzati szint jogosítványait. Ezt a gyakorlati struktúrát éreztük a leginkább hasonlíthatónak a Hooghe – Marks-féle 1. típusú többszintű kormányzási modellhez. Jól illeszkednek egymásba az egyes területi szintek, így a települési önkormányzatok társulásában létrejött járásokból épül fel a vajdaság. E területi szereplők kezében összpontosul a döntéshozatal, a feladatellátás jogszabályok mentén történik.

Az új programozási időszak gyakorlati tapasztalata azt mutatja, hogy a vajdaságok elfogadták, hogy a fejlesztési célokat és a kereteket központilag határozzák meg, cserébe a lebonyolításban nagyfokú önállóságot kapnak. Az unitárius államberendezkedés decentralizációját mindenképpen egy pozitív elrugaszkodásként értékeljük a regionális struktúrák megerősödésének irányába. Az intézményrendszer hatékonysága ugyanakkor komoly működési problémákat jelez, amelyre már utaltunk 4.3.1. alfejezetben. A közép-európai országok között az egyik leggyengébb teljesítményt nyújtotta Lengyelország, ami a duális struktúra kiforratlanságára is utal.

(1) A regionális kormányzás működése a Mazóviai vajdaságban

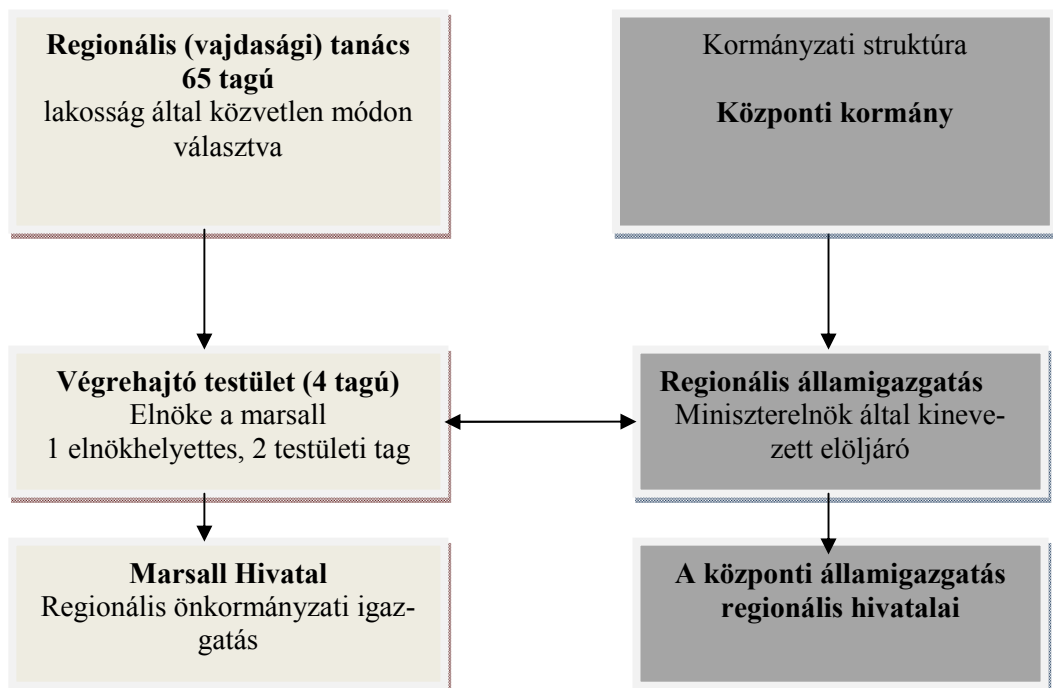
A Mazóviai vajdaság – valamint a föderális államberendezkedéséből adódóan a Bécsi régió – rendelkezik a legerősebb regionális kormányzási paraméterekkel a közép-európai térség fővárosi régiói közül. A vajdasági önkormányzat jól kiépített intézményi struktúrával rendelkező területi szint. A területi önkormányzat feladatellátó, jogszabályalkotó funkcióval is bír. A Mazóviai vajdaság közvetlen módon választott regionális önkormányzattal rendelkezik, amelynek kereteit felülről irányítottan „top-down” módon fokozatosan alakították ki. Az uniós források lebonyolításában fokozatosan megnövelt szerepe lett a vajdaságnak, amely bővítette, és megerősítette politikai jogosítványait. Mindezek hatására a vajdaság egyre nagyobb mértékben vesz részt a döntéshozatali folyamatokban.

A többszintű kormányzás hatékonyságát intézményi oldalról nagyban segítette, hogy a vajdaság integráltan, alulról építkezve - a járási igazgatásokból (42 db) - épült fel. Köztes szintként a Mazóviai vajdaságban is megjelentek a társult járások. A lengyel közigazgatási struktúra kapcsán utaltunk már rá, hogy vajdasági szinten duális rendszert alakítottak ki. Ez az a területi szint, ahol az önkormányzati és az államigazgatási igazgatás egymással együttműködik. A Mazóviai vajdaságtól és Mirosław Grochowski-tól kapott információnk alapján a két igazgatási egység működése viszonylag konfliktusmentes. A Marsall Hivatal bizonyos államigazgatási feladatok végrehajtásáért is felelős, a területi államigazgatás elsődleges feladata a regionális politika ellenőrzése a vajdaságban. A két hivatal közötti együttműködés jellegét a fejlesztési minisztérium és a Marsall Hivatal részéről is problémamentesnek minősítették. Mirosław Grochowski szerint ez kedvezőbb az országos helyzetenél, amiben kétségtelenül nagy szerepe van annak, hogy a vajdaság első emberének számító marsall második ciklusát tölti.

A helyi és a területi önkormányzati kompetenciák elkülönülnek, a szubszidiaritás elve – a szolgáltatást- és feladatellátást a helyi önkormányzatok végzik - a struktúrában érzékelhető. Vajdasági szinten elsősorban a stratégiai kérdések – fejlesztési és tervezési feladatok – koordinálása történik. Érdemi feladata ugyanakkor a Mazóviai vajdaságnak a regionális vasúthálózat irányítása, a kultúra- és turizmusfejlesztés. Paweł Swianiewicz a bővülő vajdasági kompetenciák kapcsán az infrastruktúrafejlesztésben, az egészségügyben és a vidékfejlesztésben megjelenő koordináló funkciót emeli ki (Swianiewicz, [2005] p. 28). A vajdasági önkormányzat illetékességéhez tartozik továbbá a területfej-

lesztési és területrendezési anyagok elkészítése, a regionális költségvetés elfogadása, valamint a vajdaság nemzetközi kapcsolatainak szervezése. A döntéshozatal a választott regionális tanács jogköre, amelynek végrehajtását a Marsall Hivatal végzi. A vajdaságnak jogszabályalkotó hatásköre is van. Így a fejlesztési és koordinációs feladatok mellett a vajdaság bizonyos kérdésekben jogalkotói funkcióval is bír, elsősorban regionális egészségügyi kérdésekben és a környezetvédelem területén.

6. ábra A duális közigazgatási struktúra a Mazóviai vajdaságban



Forrás: Mazóviai vajdaság [2007b] és saját szerkesztés

A feladatellátás és finanszírozás oldaláról továbbra is a helyi önkormányzatok rendelkeznek a legtöbb pénzügyi szabadsággal. A feladatok száma a területi önkormányzati szinteken felfelé haladva csökken, ezzel párhuzamosan nő a pénzügyi centralizáció. A Mazóviai vajdaságtól származó adatok alapján a területi önkormányzat bevételeinek 58 százalékát a személyi jövedelemadó és az iparüzési adó helyben maradó része teszi ki. Meghatározó részt képviselnek az uniós fejlesztési források is, amelynek aránya több mint 27,5 százalék. A különböző hazai támogatási források nagysága pedig tizenegy százalék körüli. Mindez éves szinten – az uniós forrásokkal együtt – 2008-ban meghaladta a 3,5 milliárd zlotyit, ami 817 millió eurót jelent (Mazóviai vajdaság [2009]). Ez az összeg nagyságát tekintve mindenképp kiemelkedő összehasonlítva a többi közép-

európai fővárosi régióval. Azt azonban lényeges figyelembe vennünk, hogy ez az összeg több mint öt millió lakosra vonatkozik, és a fejlesztési- és működési forrásokat egyaránt tartalmazza. Empirikus kutatásunk is alátámasztja, hogy a lengyel területi önkormányzatiságban az uniós regionális politika vajdasági szintre telepítése érdemi változást hozott, amely megnövelte a vajdaságok mozgásterét.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer erősödésével a regionális önkormányzati szint kompetenciája nőtt. Jól érzékelhető a folyamat, ahogy a vajdasági önkormányzat döntési jogosítványai a véleményezéstől, a megfigyelői szerepen át egészen a regionális operatív program teljes lebonyolításáig, folyamatosan bővültek. A jogszabályi alapokat a regionális fejlesztési törvény, valamint a központi kormányzat és a Mazóviai vajdaság között 2003-ban kötött együttműködési megállapodás jelentették.

A regionális operatív programok kidolgozásában a Mazóviai vajdaság mindkét időszakban aktívan részt vett. A tervezésbe is bekapcsolódott, amelynek alapját a saját hatáskörben készített regionális fejlesztési stratégia adta. A 2004-2006-os időszakban a regionális államigazgatás közreműködő szervként végezte az uniós források lebonyolítását. A Marsall Hivatal pedig mint megfigyelő vett részt. A vajdaság közvetlen módon választott intézménye konzultatív, megfigyelői szerepet kapott, a források elosztása és a döntéshozatal központilag történt. A végrehajtás centralizált, főlülről irányított intézményi keretekben működött. A vajdaság a monitoring és az értékelési feladatokban vett részt.

Jelentős elmozdulás tapasztalható a 2007-2013-as időszakban. A Mazóviai vajdaság Marsall Hivatala végzi teljes egészében a regionális operatív program lebonyolítását. Ez azt jelenti, hogy a Mazóviai vajdaság közvetlenül választott regionális önkormányzata 2,15 milliárd euró fejlesztési forrás fölött diszponál. A vajdaság felel a programok kidolgozásának színvonaláért, és a teljes fejlesztéspolitikai intézményrendszer működtetéséért. Ezt a vajdaság regionális fejlesztési programja is tartalmazza, amely pontosan mutatja, hogy a célokat a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és a vajdaság hosszú távú (2020-ig) stratégiája alapján dolgozták ki (Mazóviai vajdaság [2007b]). A központi kormányzat a monitoringban és az értékelésben vesz részt nagyobb súllyal. Emellett a Marsall Hivatal közreműködő szerepet végez a humán infrastruktúra ágazati operatív programban is.

A vajdaságnál végzett interjúnk során kiemelték, hogy a Mazóviai vajdaság regionális kormányzási modelljében intézményesítették a civil szféra mezo szintű jelenlétét is. Ezt szolgálja a vajdaságban működő társadalmi kapcsolatokért felelős iroda, amelyet Civil Párbeszédi Irodának (Bureau of the Civil Dialogue) neveznek. Az iroda feladata a rendszeres társadalmi egyeztetés és párbeszéd biztosítása vajdasági szinten. A vajdaságban kialakított struktúra fontos társadalmi egyeztetési feladatokat lát el a fejlesztési és rendezési tervek terén. Hiányzik ugyanakkor az iroda koordináló, egyeztető funkciója, amely a térségi kapcsolatok kialakítását elősegítené, a cross-szektorális együttműködés előmozdításával.

A Mazóviai vajdaságban a legerősebb konfliktusok nem a fejlesztéspolitika intézményi működésében, hanem a fejlesztéspolitika céljaiban jelentkeztek. A Marsall Hivatalnál végzett interjúnk alkalmával megerősítették, hogy a vajdaság a területfejlesztési forrásokat elsősorban a területi különbségek mérséklésére használja fel. Ez erős érdekellentétet jelent a források felhasználásában a legfejlettebb térség, - Varsó és agglomerációs térsége – valamint a vajdaság többi része között. Ezért itt is napirenden szerepel a vajdaság szétválasztása két területi-statisztikai régióba. Ez azt jelentené, hogy Varsó és agglomerációs térsége a maga speciális igényeivel alkotná a versenyképesség régiót, a vajdaság többi része pedig egy konvergencia régiót.

Empirikus kutatásunkkor ennek tényleges lehetőségét a fejlesztési minisztérium és a vajdaság képviselői is valószínűtlennek tartották - ezt elsősorban elvi és politikai kérdésnek minősítették. Mirosław Grochowski sem látja kivitelezhetőnek, hogy a kérdésben 2009. év végéig döntés szülessen¹³³.

A METREX nagyvárosi kormányzási modellje alapján a Mazóviai vajdaság leginkább a szűkített (core) típusnak felel meg. A vajdaságnak választott regionális képviselői vannak, a régió irányítói, koordináló szerepet lát el. Érdemi jogosítványokat az európaizáció keretében a fejlesztéspolitikai intézményrendszer vajdasági szintű decentralizációjával kapott. Azért tekintjük szűkített típusú kormányzási modellnek, mert a térségi önkormányzati feladatellátás korlátozott körre terjed ki. A vajdaság érdemi tevékenysége a fejlesztéspolitika regionális operatív programjának lebonyolítása. Az ágazati operatív programokban és a területi feladatellátásban szerepe már kevésbé meghatározó.

¹³³ 2009 év végéig lehet az Európai Bizottságnál a NUTS lehatárolás változtatását kezdeményezni. Egy új NUTS2-es régió létrehozását csak nagyon komoly szakmai indokok alátámasztásával lehet kezdeményezni az Európai Bizottságnál.

(2) Partnerségi struktúrák a Mazóviai vajdaságban

A főváros és a rurális térségek érdekkonfliktusa nagyban hozzájárult, hogy nem alakultak ki funkcionális kapcsolatok a főváros és agglomerációs térsége között. Empirikus kutatásunk alkalmával kiderült, hogy a kérdés nincs szabályozva, amelyet a vajdaság és fejlesztési minisztérium részéről is elismertek. Sem területfejlesztési sem önkormányzati feladatellátás kapcsán nem jött létre intézményesített kapcsolat Varsó és agglomerációja között. Mindösszesen előzetes szakmai koncepciók kidolgozása kezdődött meg, amelyek az agglomerációs övezet speciális kérdéseit dolgozzák fel. A Marsall Hivatalban valószínűsítik, hogy a kérdés kezelésére a későbbiekben egy önálló munkacsoportot alakítanak ki, de elképzelhető az is, hogy egy önálló intézményt hoznak létre. Nincsen tehát a nagyváros és környékének igazgatása kezelve, nem létezik egy olyan koordináló szervezet, amely a térségi feladatokat egységes rendszerbe fogná össze.

Ennek legfőbb akadálya az erős területi különbségek megléte, amely a vajdaságot két részre bontja: Varsóra és agglomerációs övezetére, valamint a vajdaság ezen kívül eső többi területére. Ily módon az integrált tervezés a gyakorlatba nehezen átvihető. Komoly kihívást jelent a területi kiegyenlítődések mérséklése, a regionális pólusok megerősítése – amely a Mazóviai vajdaság céljai között az egyik legfontosabb.

A 2004-2006, illetve a 2007-2013-as regionális operatív programok prioritásaiból azt látjuk, hogy az új programozási időszakban jelentős hangsúlyeltolódások történtek a speciális szaktudást és intenzív kutatásokat igénylő fejlesztések irányába¹³⁴. Ez a vajdaság fejlettebb részeinek versenyképességét javíthatja, amelyet 11. táblázatunkban szemléltetünk.

¹³⁴ Az IROP a regionális infrastruktúra fejlesztését, a vidékfejlesztést és az integrált környezetvédelmi programokat tartalmazta (Slawinski [2006] és IROP [2004]).

11. táblázat Fejlesztési prioritások a 2004-2006-os, illetve a 2007-2013 közötti regionális operatív programokban a Mazóviai vajdaságban

2004-2006 közötti időszak	2007-2013 közötti fejlesztési időszak
Regionális infrastruktúra és közlekedésfejlesztés (28,3%)	Innováció fejlesztés (21,6%)
Vidékfejlesztés (26,5%)	Regionális közlekedési hálózat korszerűsítése (20,5%)
Humán erőforrás fejlesztés (16%)	Vállalkozásfejlesztés (18%)
Környezetvédelem infrastrukturális feltételeinek javítása (10,7%)	Természetes környezet megőrzése (12,8%)
Oktatási és az egészségügyi rendszer korszerűsítése (8,3%)	Városok és regionális pólusok erősítése (7,5%)
Regionális turizmusfejlesztés (7,3%)	Humán erőforrás fejlesztés (7%)
Info- és tudásalapú társadalom keretfeltételeinek elősegítése (2,7%)	Regionális turizmus és rekreáció (4,6%)
Technikai segítségnyújtás és tartalékok	
Összesen mintegy 300 millió euró	Összesen mintegy 2.15 milliárd euró

Forrás: Slawinski [2006] és saját adatok

Mind a hazai forrásoknál, mind az uniós támogatásoknál is megmutatkozott a vajdaság két területe közötti erős érdekellentét. 2005-ben Varsó a vajdaságba áramló források és normatívák mintegy 44,7 százalékát kapta meg (Slawinski [2006]). A központi kormányzat által szolgáltatás-ellátásra és működésre biztosított források több mint negyede a Mazóviai vajdaságba áramlik, amelynek majdnem ötven százalékát a főváros kapta.

12. táblázat Fejlesztési források a 2004-2006-os időszakban a Mazóviai vajdaságban, illetve a fővárosban

Fejlesztési források:	Mazóviai vajdaság (millió euró)	Varsó (millió euró)	A főváros aránya a támogatásban (százalékban)
1. EU források 6+1 OP alapján ¹³⁵			
• ERFA	2530	33	1,3
• ESZA	438	12	2,7
2. Központi források	346	4	1,2
3. Önkormányzati fejlesztések	769	8	1
4. Privát szféra fejlesztése	146	2	1,4
Összesen	4229	58	1,4

Forrás: Slawinski [2006]

¹³⁵ Az ERFA és ESZA alapokból lehívott összegek a hat ágazati operatív programot és a regionális operatív programot egyaránt magukba foglalják.

A főváros és agglomerációjának erőteljes túlsúlyát a fejlesztéspolitika eszközeivel próbálták mérsékelni. Jellemzően az uniós fejlesztési források irányultak e különbségek csökkentésére. Tény ugyanakkor, hogy a mostani programozási időszak regionális operatív programjában a magasabb szaktudást és innovációt, technikai háttérrel igénylő célok is meghatározó súllyal szerepelnek, – a fejlesztési anyagokban összekapcsolták a Lisszaboni Stratégiával – ami a fejlettebb térségek számára előnyös.

(3) A Mazóviai vajdaság nemzetközi kapcsolatai és együttműködései

A Mazóviai vajdaság esetében nem találtunk a vajdaság egészét érintő határ menti, illetve transzregionális együttműködést. Ebben a vajdaság előnytelen földrajzi elhelyezkedését meghatározó szempontnak érezzük, amelyet az elérhetőség kapcsán már bemutattunk. A vajdaság nemzetközi kapcsolatait a Regionális Tanács jóváhagyása alapján a Marsall Hivatal végzi.

Elemzésünk azt igazolta, hogy Varsó nemzetközi aktivitása jelentősebb, mint a vajdaságé. A vajdaság önállóan kevés nemzetközi szervezetnek, hálózatnak a tagja. Ezen felül a Mazóviai vajdaság kapcsolatrendszerébe nem tartozott bele a közép-európai régiókkal történő együttműködés. A vajdaságnál végzett telefonos interjúnk azt mutatta, hogy a lengyel fővárosi régió elsősorban a Pentagon-övezet országaival törekszik együttműködések kialakítására. Ezek a transzregionális kapcsolatok nagyságukat tekintve kis volumenű projektek, speciális területeken.

A vajdaság nemzetközi szerepvállalását erősítette az önálló képviseleti iroda működtetése Brüsszelben. A képviselet 2002 óta működik: információszerzés, a régió attraktivitásának növelése és transzregionális projektek – együttműködések felkutatása a fő feladata.

Összefoglalva vizsgálatunk ezen részét a Mazóviai vajdaság, illetve maga Varsó a EUROCITIES, UNION OF CAPITALS OF EU (Európai Unió Fővárosainak Szövetsége), OWHC (Világörökségi Városok Szervezete), CEMR (Európai Helyi Önkormányzatok és Régiók Tanácsa), a COFACE társult jogkörrel bír, AEHR (Európai Határrégiók Egyesülete), NEEBOR, valamint a NEREUS (Úrtechnológiát Használó Európai Régiók Hálózata) és az URBACT nemzetközi együttműködéseknek tagja. Az Európai Bizottság Városi Akciók (Urban Actions) együttműködésében ugyan kiemelt partner a lengyel főváros, de nem tagja a kezdeményezésben létrehozott egyik hálózatnak sem.

Mindezek alapján a vajdaság nemzetközi kapcsolatrendszerét közepesnek, együttműködési intenzitását alacsonynak találtuk.

A Mazóviai vajdaság nagy területen működő területi önkormányzat, amely nem képes motorfunkcióját ellátni. A vajdaság és a főváros közötti szembenállás és érdekellentét regionális kormányzás vertikális és horizontális működés hatékonyságát is nagymértékben gátolja. A vajdaság hátráltatja a főváros és vonzáskörzete intézményi rendszerének létrehozását. A nemzetközi hálózatokban jellemzően a főváros vesz részt, ennek spill over hatása a vajdaság többi területén már nem jelentkezik.

4.4 A Közép-magyarországi régió elemzése

4.4.1 A magyar közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig

A rendszerváltást követő transzformációs időszakban a közép-európai térségben Magyarországon alakították ki leggyorsabban a többszintű közigazgatás intézményrendszerét.

Az államigazgatás intézményrendszere országos, területi és helyi szinten kiépült. A makro és a mikro szint viszonylag egységes struktúrát követett. Jelentősebb eltérést az államigazgatás területi rendszere mutatott, amely eredendően a megyei lehatároláson alapult, itt azonban már nem beszélhetünk egy egységes területi szerkezetről.

Az önkormányzati igazgatást helyi és területi (megyei) szinten is létrehozták. A települési önkormányzatok erős politikai jogosítványokat kaptak, amelyhez a megfelelő pénzügyi autonómia már nem párosult. A hazai önkormányzatiság alapvető értékei az autonómia és a helyi demokrácia (Balázs – Kökényesi [1993] és Verebélyi [1996] stb.). Az önkormányzatiság jellege a helyi és a területi szint között differenciálódott, a helyi szint szempontjait követte. A rendszerváltást követően önkormányzati igazgatási funkciót kaptak a megyék is, azonban a megyei önkormányzatok a helyi önkormányzatoknál lényegesen korlátozottabb körű jogosítványokkal rendelkeztek. A szabályozás kidolgozásakor a rendszerváltó politikai pártok ugyanis arra törekedtek, hogy a pártállami időszak után mezo szinten ne alakuljon ki erős önkormányzati igazgatás, ezért az önkormányzatiság alappilléreként a települési önkormányzatokat tették. A megyék nem rendelkeztek külön forrásallokációs jogkörrel, lényegében a térségi feladatokat ellátó intézményrendszer működtetésére hozták létre őket.¹³⁶ Jogszabályi vonatkozásban a területi

¹³⁶ A kérdéskörrel bővebben foglalkozik „A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából” című kutatás (Gazsó – Kovács – Perger – Schneider – Szegvári – Vigvári [2008]).

önkormányzati igazgatás, a megyerendszerrel bekerült a Magyar Alkotmányba és az önkormányzati törvénybe is. Így minősített jogszabályok rögzítették területi szinten az önkormányzati működés jogosítványait és feladatait.

Területi szinten az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás aszimmetriát mutatott, a választott önkormányzatok lényegesen kisebb illetékességi körrel bírtak a területi államigazgatás intézményrendszeréhez viszonyítva. A megyei önkormányzati igazgatás a rendszerváltástól kezdődően, mind pénzügyi, mind illetékességi kérdésekben kevesebb jogosítvánnyal rendelkezett, mint a területi államigazgatás (Pálné Kovács [2008a]). A horizontális kormányzási szintek ugyan kialakultak, de az államigazgatás súlya lényegesen meghaladta az önkormányzati igazgatás szerepét. Ezt mutatja, hogy a közpolitikai döntéshozatalhoz szükséges igazgatási, szabályozási, stratégiai feladatok jellemzően a dekoncentrált államigazgatási szerveknél összpontosultak, az önkormányzati igazgatás marginálisan és főleg a területi államigazgatással közösen kapott feladatot.¹³⁷ Ez az aszimmetria a későbbi időszakban sem változott.

A magyar közigazgatás intézményrendszere – közép-európai összehasonlításban - hamar megszilárdult. A rendszerváltó országok közül a transzformációs időszak elején egyedül Magyarország rendelkezett háromszintű közigazgatási rendszerrel. Véleményünk szerint a közigazgatásban meglévő tudástőke, valamint az államberendezkedés és ezzel párhuzamosan az intézményrendszer rövid időn belüli kialakítása komoly szerepet játszott abban, hogy Magyarország az 1990-es évek első felében gyorsan fejlődő és felzárkózó ország volt a közép-európai térségben¹³⁸.

Pozitív dolognak tartjuk a közigazgatási rendszer hármas tagozódásának kialakulását, amelyben az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás a kezdetektől fogva jelen volt. Ugyanakkor már a transzformációs időszak elején megjelenő aszimmetriák megszilárdultak, és a mai napig a magyar közigazgatás „nehéz örökségeként” jelentkeznek. Itt a többi között a területi közigazgatás párhuzamosságaira gondolunk, vagy a feladatellátási szintek és a közigazgatási struktúra gyakori eltérésére, a finanszírozási

¹³⁷ A kérdéssel bővebben Kiss István foglalkozott, amelyet Pálné Kovács Ilona könyvében részletesebben is bemutatott (Pálné Kovács [2008a] pp. 172-175).

¹³⁸ Itt utalni kívánunk a lengyelországi példára, ahol a közigazgatási apparátus átfogó cseréje kapcsán átmenti minőségi csökkenés következett be. Magyarországon az 1980-as évek végére technokrata jellegű közigazgatás alakult ki, amelyben meghatározó volt, hogy a térségben hazánkban volt a legmagasabb színvonalú a közigazgatási kar szakképzése. Elsők között, 1978-ban alakult az Államigazgatási Főiskola, a jogi szakképzésben pedig a közigazgatás kiemelt hangsúlyt kapott.

gondokra¹³⁹. A hatékonysági kérdések az önkormányzatoknál is komoly problémaként jelentkeztek. Ilyenek például a települési önkormányzatok fragmentáltsága és jelenlegi formájában finanszírozhatatlansága (Vigvári [2007]), továbbá a mezo szinten működő önkormányzati igazgatás erőtlensége és súlytalansága (Pálné Kovács [2008a]).

A vertikális kormányzati struktúrák mellett – a hazai területfejlesztésnek köszönhetően – már az 1990-es évek elején a területi partnerségi struktúrák megjelenésének lehetünk tanúi.¹⁴⁰ Ehhez Szegvári Péter kutatására utalunk (Szegvári [2006]). Szegvári Péter rámutatott, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokat 1994 és 1999 között olyan átfogó partnerségi kapcsolatok jellemezték, amelyben a helyi szereplők (települési önkormányzatok és kistérségi társulások), valamint területi szereplők (megyei önkormányzat és a megyei jogú városok képviselői) mellett részt vettek a gazdasági kamarák delegáltjai, a megyei munkaügyi tanácsok munkavállalói és munkaadói oldalának képviselői. Szegvári Péter jellemzését használva „a helyi önkormányzati és köztestületi dominancia érvényesült”. A területi államigazgatás pedig döntően a koordinációt végezte.

A transzformációs időszak lezárásához kapcsolódik még a területfejlesztési törvény 1996-os elfogadása (1996. évi XXI. tv.), amely tartalmában is újdonság volt a közép-európai térségben. Szaló Péter szerint a törvény megszületésében az európaizációnak már kitüntetett szerepe volt elsősorban a PHARE programok elindulásával (Szaló [2006]). Ebben a törvényben jelentek meg kiemelten a kormányzási struktúrák megerősítésére szolgáló partnerségi és szubszidiaritási alapelvek, továbbá első alkalommal a régió fogalma. Ez teljes egészében fejlesztéspolitikai szempontokon alapult, semmilyen módon nem illeszkedett a meglévő területi államigazgatás és a területi önkormányzati igazgatás rendszerébe. A törvény a régió fogalmát két szempont: a területi-statisztikai lehatárolás igényei, valamint a fejlesztési igények alapján nevesítette (Szegvári [2006]). Mindez 1998-ban Országos Településfejlesztési Konceptió (35/1998. OGY határozat) elfogadásával kapott konkrét tartalmat. Az országgyűlési határozat véglegesítette a je-

¹³⁹ A Helyi Observatórium Kutatóintézetnek az önkormányzati rendszert értékelő anyaga, amely a finanszírozás oldaláról vizsgálta meg a települési szintet, bemutatta, hogy a magyar önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban a magasabb bevétellel rendelkező országokhoz tartoztak. A problémát elsősorban az önkormányzatok nagy száma jelentette (Helyi Observatórium [2008]). Gyakran az is gondot jelentett, hogy helyi szinten az önkormányzatok túlságosan nagy szabadsággal bírtak – például tökéltérítés vagy hitelfelvétel esetén – mindennemű megkötés és kontroll nélkül tehettek ilyen vállalkozásokat.

¹⁴⁰ A területfejlesztés és a fejlesztéspolitika a rendszerváltozás előtt is kimutatható volt Magyarországon. Ez többütemű és felülről vezérelt volt, amelynek keretében az országot tervezési gazdasági körzetekre, vagyis régiókra bontották. Ezt jól mutatja az 1963-ban elkészült Országos Település-hálózati Tanulmányterv, amely 1971-ben az Országos Területfejlesztési Konceptió elfogadásával jelent meg hivatalos formában, amely már tartalmazta a területfejlesztési régió fogalmát (Kovács T. [2003] p.151).

lenlegi hét NUTS2-es területi-statisztikai régiót, illetve olyan fejlesztési régiókat nevesített, mint a Budapesti agglomerációs térség vagy a Balatoni agglomerációs térség. A partnerségi struktúrák kiterjesztését a törvény szabályozta, így a regionális együttműködésekben a központi kormányzat mellett kezdetben a helyi és a területi szereplők széles köre is – önkormányzatok, kistérségi társulások, kamarák, megyei területfejlesztési tanácsok stb. – is részt vettek.

A területfejlesztési törvény a meglévő közigazgatási struktúrától eltérő, új intézményrendszert hozott létre egy új területi szinten, vagyis a NUTS2-es régióban (MTA RKK [2004]). Nem rendezték az intézmények közjogi státuszát, az egyes szinteken belül (például régió vagy kistérség) eltérő hatáskörök alakultak ki, hiányzott a munkamegosztás és a megfelelő források hozzárendelése.

Már a transzformációs időszak végén jól látszódtak a közigazgatás intézményi működésében lévő problémák:

- A területi államigazgatási szintet nem sikerült egységesen a megyei szinthez illeszteni, ami számos párhuzamosságot eredményezett a működésben. A megyék és a megyei szinten „átnyúló” területi államigazgatási hivatalok összehangolatlanul működtek, gyakran azonos feladatkörrel. Átvéve Pálné Kovács Ilona helyzetértékelését elsősorban nem a területi szempontok, hanem az ágazati és bürokratikus szempontok érvényesültek (Pálné Kovács [2008a] p. 175).
- Nem sikerült olyan egységes területi államigazgatási szintet kialakítani, ami a hatékony feladatellátást lehetővé tette volna. Mindez az integrált térségi struktúrák kiépítését akadályozta.¹⁴¹
- Párhuzamos feladatellátási struktúrák alakultak ki azáltal, hogy a megyék mellett megyei jogú státusszal rendelkező városokat hoztak létre. A térségi feladatellátás meghatározó része a megyei jogú városok illetékességébe került, miközben az ehhez szükséges finanszírozási rész megoldatlan maradt.

A területfejlesztési törvény 1999-es módosítása megerősítette a regionális intézményrendszert azzal, hogy a regionális fejlesztési tanácsok (a továbbiakban RFT) feladatait

¹⁴¹ Itt elsősorban arra gondolunk, hogy már az 1990-es évek közepén megjelent a kistérségi szint, mint statisztikai egység, azonban a területi államigazgatás kistérségi szintre telepítése döntően 2002. után került előtérbe. Helyi bázis szint hiányában - az államigazgatási szint lehatárolásában és kompetenciájában is - jelentős különbségek keletkeztek. Ezeket jól mutatják az okmányirodák, a szociális igazgatás, a gyámügyi vagy az építésügyi igazgatás kapcsán mutatkozó eltérések.

meghatározta, továbbá lehetővé tette munkaszervezeteik – a regionális fejlesztési ügynökségek (a továbbiakban RFÜ) – kialakítását.¹⁴² Az 1999-es törvénymódosítás leginkább megjelenő eredménye – amely a mai napig érezteti hatását – a központi igazgatás túlsúlyának megalapozása lett a regionális intézményekben. Korábban a megyei területfejlesztési tanácsoknál elinduló horizontalitást – amely az 1996-os területfejlesztési törvényt is jellemezte – csökkentették, olyan lényeges területi szereplők, mint a kamarák vagy a regionális turisztikai hivatalok kötelező tagságát törölték a RFT-kben. Az RFT-kben a központi kormányzat került túlsúlyba, amelynek eredményeként a területfejlesztés regionális intézményrendszere a központi kormányzat területi bázisává vált. Ezt a folyamatot recentralizációként jellemezhetjük, amelyben az RFT-k „átpolitizálódása” elkezdődött. A területfejlesztési törvény módosításával regionális szinten olyan fejlesztéspolitikai intézményrendszert hoztak létre, amelyben az érdemi döntéshozatal a központi kormányzat kezében összpontosult. Ezzel párhuzamosan megindult a jellemzően megyei szinten működő területi államigazgatási szervek regionális szintre történő áthelyezése is. Az Orbán-kormány erőteljes centralizációt hajtott végre, amely eredményeként a területfejlesztési intézményrendszerben a korábban meglévő horizontális jegyek csökkentek, és visszaszorultak.

A 2002-ben kormányra lépő szocialisták átfogó közigazgatási reformprogramot hirdettek, amely egybeesett az uniós tagság előtti közvetlen felkészülési időszakkal.¹⁴³ A reformfolyamatokban erőteljes súllyal jelent meg a strukturális alapoknak történő megfelelés – a sikeres hazai intézményrendszer kialakításának szükségessége (RKK [2004]). A reformprogram az átfogó decentralizációs törekvések mentén három fő irányt határozott meg:

- A közszolgáltatások és a közigazgatás területi rendszerének korszerűsítését, azon belül:
 - a kistérség intézményesítését és a kistérségi modellprogramok elindítását
 - a régió megerősítését – választott önkormányzati régiók kialakítását
 - az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítását.
- A területfejlesztés átfogó modernizációját.
- A szolgáltató állam kiépülését, azon belül:
 - az elektronikus kormányzás kialakítását.

¹⁴² Az 1999-es módosítás a RFT-k részére tervezési, döntési, végrehatási és ellenőrzési funkciókat állapított meg.

¹⁴³ Az európaizációs felkészülés és a közigazgatásra vonatkozó kihívások kérdéskörét részletesen vizsgálta Ágh Attila (Ágh [2004a]).

Végezetül az ezekhez kapcsolódó közigazgatási hatósági eljárás kidolgozását.

A tervek az erős jogosítványokkal rendelkező, közvetlen módon választott regionális önkormányzatok létrehozására irányultak, amelyek szubnacionális szinten megfelelő területi ellensúlyt képeztek volna a központi kormányzattal szemben. A közigazgatási modernizációs program tudományos megalapozását az IDEA szakmai testület végezte.¹⁴⁴ Ezen a ponton a magyar reform törekvések egy átfogó közigazgatási szerkezetváltás irányába mutattak, amelyek a választott régiók mellett a kistérségi társulásokra, mint bázis államigazgatási egységekre támaszkodtak. A modell az integrált fejlesztési szempontok figyelembevételével erős horizontális kormányzáson alapult, amely a regionális decentralizmus megteremtését, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítását jelentette volna. A kormány törekvéseit először 2004-ben, majd 2006-ban is elutasították az ellenzéki pártok, így a szükséges kétharmados többség helyett¹⁴⁵ – amely az átfogó modernizációs átalakításokhoz kellett volna – csak feles törvények mentén és felemás módon folytatódtak a reformok. Ennek legnagyobb eredménye a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt, amelyek azonban önmagukban nem tudták a közigazgatásban meglévő gondokat orvosolni.

A területfejlesztési törvény a kistérségi társulásokról szóló (2004. évi CVII.) törvénnyel közösen létrehozta a települési önkormányzatok többcélú, felülről irányított társulási rendszerét. A kistérségi társulások állami szabályozókkal és ösztönzőkkel kibővített helyi szolgáltatás ellátást és területfejlesztési feladatokat végeznek. Ezen felül megindultak olyan törekvések is, hogy a kistérségi szint a területi államigazgatás bázis egységévé váljon (ÖTM [2006]). Ezzel elsősorban építésügyi, gyámügyi, okmányirodai és szociális ügyek kapcsán találkozunk.

A területfejlesztési törvény 2004-es módosításának másik vetülete, hogy a korábban területi-statisztikai régióknak nevezett területeket ún. „fejlesztési régióknak” nevezte át. A törvény nem bővítette a területi szereplők döntési jogkörét, és nem változtatta meg a központi kormányzati túlsúlyt az RFT-kben. Elsősorban az RFT-k működési feltételeit javította, valamint a közösségi programokban való közreműködés szabályait pontosított.

¹⁴⁴ Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autonómia szavakból összeálló mozaikszó olyan tudományos konzultációs testületet foglalt magába, amely négy fő területen végzett kutatásokat. Az első munkacsoport a hazai regionalizáció lehetőségeit vizsgálta, a második a kistérségi szint kialakítását és mód-szerét dolgozta ki, a harmadik munkacsoport a területi államigazgatás kérdéseit kutatta, végezetül a negyedik pedig az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás kérdéskörével foglalkozott (IDEA [2008]).

¹⁴⁵ Mindkét esetben alkotmánymódosítás és az önkormányzati törvény módosításának tervezetét tárgyalta az Országgyűlés, sikertelenül. A választott önkormányzati régiók létrehozása ugyanis széles, több mint kétharmados politikai támogatást igényelt volna az Országgyűlésben.

ta és bővítette ki. Az RFT-k az operatív programokban közreműködő, döntés előkészítő és konzultációs feladatokat kaptak (RKK [2004]). A 2004-es törvénymódosítás differenciálta a partnerek körét a döntés előkészítési és konzultációs szerepek szerint, de nem váltotta be az előzetes várakozásokat, jól lehet 2002-től a decentralizáció és ezzel párhuzamosan a régiók politikai jogosítványainak megerősítése napirenden szerepelt. Elmozdulást a partnerségi kapcsolatokban a Civil Egyeztető Fórumok megalapításával találtunk, amelyet a 258/2004-es (IX.16) kormányrendeletben szabályoztak.

Nem változtatott a központi kormányzat túlsúlyán a területfejlesztési törvény 2006-os módosítása sem. Így az RFT-k összetétele sem változott, – jól lehet erre számos szakértői anyag és kormányzati törekvés irányult. Továbbra is megmaradt a kormányoldal túlsúlya. Ebben nagy szerepet játszott a 2006-os önkormányzati választásokon a kormányoldal súlyos veresége és ezzel párhuzamosan az ellenzéki pártok megerősödése a települési és a megyei önkormányzatokban. A kormányoldal „kiszorulása” az önkormányzati képviselő testületekből azt is jelentette, hogy a területfejlesztési intézményi hálózat szerepe felértékelődött. Új elemként elfogadásra került, hogy a régióelnökök főállásban végezzék munkájukat, akik személyes politikai súlyuknál fogva hatékonyabban képviselhetik a régió érdekeit. A Közép-magyarországi régió példája azt mutatta, hogy a Regionális Fejlesztési Tanácsba olyan országosan ismert kormányzati politikusok kerültek, akik meghatározó érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek.

Végeredményben a reformtörekvések céljaival pontosan ellentétes folyamatok valósultak meg. A regionális decentralizáció elmaradt, helyette az irányítói szerepet a régiókban a kormányoldal politikusai töltik be továbbra is. 1999 óta a régiók jogosítványai fokozatosan bővültek, miközben a megyei fejlesztési tanácsok feladatait és forrásait folyamatosan csökkentették. 2003-tól a megyei területfejlesztési tanácsok forrásai és döntési jogköre átkerült az RFT-khoz. Mindez a működési költségek esetében is követhető: az RFT-k növekvő forrásból, a megyei tanácsok pedig csekély forrásból gazdálkodhattak. A közigazgatási reformfolyamatban a politikai támogatás hiánya miatt egy felemás rendszer alakult ki, amelyben a területi államigazgatás kistérségi és regionális szintje erősödött meg. Ezt szolgálta a kistérségi normatíva bevezetése, illetve a decentralizált forrásoknak az átcsoportosítása a regionális fejlesztési tanácsokhoz, illetve a regionális politika végrehajtása kapcsán az RFÜ-k felduzzasztása.

Ily módon közigazgatási struktúrában erőteljes aszimmetria keletkezett. Amíg egyik oldalon a területi államigazgatás megerősödött, addig a másik oldalon a területi ön-

kormányzati igazgatás nem fejlődött ki. Magyarországon valójában nem decentralizációs folyamatról beszélhetünk, hanem dekoncentrációs folyamatoknak lehattunk tanúi. A kérdés bővebb kifejtése nem része dolgozatunknak¹⁴⁶.

A fejlesztéspolitikai folyamatok alakulását a regionális politikát lebonyolító intézményrendszer működésének változásai alapján mutatjuk be a programozási időszakokban. Az első programozási időszakban (2004-2006 között) négy ágazati operatív programban¹⁴⁷ és a hét régióra készített egységes regionális fejlesztés operatív programban foglalták össze a fejlesztési prioritásokat (NFT [2002]; ROP [2003] és GSZT [2009]). Az operatív programok kidolgozása mindvégig felülről vezérelt folyamat volt. Ez azonban valamennyi közép-európai ország esetében ugyanígy alakult. A Regionális Fejlesztés Operatív Program kiemeli, hogy az Európai Bizottsággal 2001-ben lefolytatott tárgyalások eredményeként megállapodás született, hogy a csatlakozó tagállamok közül – a felkészülési idő szűkössége okán – egyetlen NUTS2-es régió sem készíthet önálló regionális operatív programot, azokat tagállami szinten egységes keretek között dolgozzák ki (ROP [2003] p. 4). A hét régió egységes ROP-ja a sajátforrással kiegészülve 466 millió eurót tett ki, amely a Nemzeti Fejlesztési Terv forrásainak mintegy húsz százalékát jelentette.¹⁴⁸ Ez az arány – Ausztriát leszámítva - a többi kelet-közép-európai ország esetében is hasonló nagyságú volt.

A fejlesztéspolitika intézményi működését a felülről vezéreltség jellemezte. A partnerség érvényesítésére való törekvés már az első Nemzeti Fejlesztési Tervben is megfigyelhető (NFT [2002] pp. 243-248). Ennek jellemzői a jól felépített intézményi struktúra (országos és regionális szinten) és a szakmai szervezetekkel lefolytatott egyeztetések¹⁴⁹. Először regionális szinten folytattak konzultációkat, amelyet országos szinten az Országos Területfejlesztési Tanács végül a Nemzeti Fejlesztési Tanács¹⁵⁰ keretei között

¹⁴⁶ A kérdéskör részletesebb vizsgálatához Bércesi Ferenc, Balázs István és Szegvári Péter megjelent írásait ajánljuk.

¹⁴⁷ Az első Nemzeti Fejlesztési Tervbe az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program is beletartozott. Ezen kívül az NFT része volt a Gazdasági és Versenyképességi Operatív Program, a Környezetvédelmi és Infrastruktúrafejlesztési Operatív Program és a Humán erőforrás Fejlesztési Operatív Program.

¹⁴⁸ Magyarország a 2004-2006-os időszakra összesen 2294,88 millió euró forrást (uniós és hazai társfinanszírozást) kapott (NFÜ [2007b]).

¹⁴⁹ A program elkészítését a MEH Nemzeti Területfejlesztési Hivatala végezte, a szakmai tervezést a VÁTI Területfejlesztési Igazgatósága. A koordinációra ún. NFT regionális munkacsoportot hoztak létre. Regionális szinten az RFÜ-k műhelyvitákat folytattak le 2002 és 2003-ban (ROP [2003] és GSZT [2009]). A résztvevői körbe az RFT-k, kamarák, megyei területfejlesztési tanácsok, megyei önkormányzatok, kistérségi társulások tartoztak.

¹⁵⁰ A Nemzeti Fejlesztési Tanácsot 2006-ban a választásokat követően hozták létre, a kormány külső stratégiai, társadalmi szervezeteként.

tárgyaltak meg. A már említett 258/2004-es kormányrendelet alapján lehetőség nyílt Civil Egyeztető Fórumok létrehozására a kistérségi tanácsokban, a megyei területfejlesztési tanácsokban, a fejlesztési tanácsokban (például a BAFT-ban) és a régiókban. A Civil Egyeztető Fórum részletes működésére a Közép-magyarországi régió elemzésekor térünk ki.

Az RFT-k és munkaszervezeteik, az RFÜ-k, a strukturális politika lebonyolításában a regionális fejlesztési operatív programok irányító hatóságának közreműködő szerveként vettek részt. Minden régió közreműködő feladatokat látott el a ROP-ban, a ROP képzési programjainak lebonyolítását pedig központilag a VÁTI végezte (NFÜ [2007a]). Az RFÜ-k aktív szereplői lettek az uniós regionális politikának, a ROP Irányító Hatóság megbízását végezték az egyes régiók szintjén. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy eredendően azzal a céllal hozták őket létre, hogy munkaszervezetként támogassák az RFT-t.

A magyar regionális intézményrendszer működését mutatja a 2004-2006-os időszakban felhasznált források nagysága. A közép-európai országok között a források lekötésében és lehívásában Magyarország érte el a legjobb eredményt (NFÜ [2007b]). A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatai alapján az első Nemzeti Fejlesztési Terv 670 milliárdos forrásainak mintegy kilencvennyolc százalékát sikerült felhasználni, ami térségünkben a legmagasabb. A Gazdasági és Szociális Tanács (GSZT) által készített átfogó elemzés a magyar fejlesztéspolitikáról kimutatta, hogy az új EU tagállamok közül Észtországot és Szlovéniát követve – amelyek összegében lényegesen kisebb fejlesztéspolitikai programokkal rendelkeznek -, Magyarország tudta a legtöbb uniós forrást felhasználni (GSZT [2009] p. 15). Formai szempontok alapján a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer teljesítette az uniós elvárásokat, így azzal kompatibilisnek mondhatjuk.

A 2007-től kezdődő új programozási időszakban nyolc ágazati és hét regionális operatív fejlesztési programot alakítottak ki az Új Magyarország Fejlesztési Terv részeként. A korábbi időszakhoz képest további előrelépésnek tekinthetjük, hogy valamennyi régió önálló regionális operatív programmal rendelkezik, ami a területi sajátosságok mentén kialakított fejlesztéseket tesz lehetővé. Érdemi változás, hogy a strukturális források kezelése egységes szabályozás alá került a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretében¹⁵¹,

¹⁵¹ Kivétel az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program. Ennek irányítása és végrehajtása a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumnál van.

ami a fejlesztési programok között nagyobb összhangot teremtett.¹⁵² Csökkentették a közreműködő szervezetek számát is. Amíg az NFT-ben huszonkettő ilyen szervezet működött, addig, az ÚMFT-ben már csak tizenöt (GSZT [2009]). Némileg erősödött a partnerségi struktúra szerepe is mind a tervezésben és az előkészítésben, mind a döntés-előkészítésben és az ellenőrzésben¹⁵³. A fejlesztéspolitikában a legfőbb szempont továbbra is a pályázati rendszer felgyorsítása volt, az uniós források minél nagyobb arányú lehívása érdekében.

A pályázati rendszer komplexebbé vált, ami megítélésünk szerint a régiók kompetenciájának erősödését is eredményezte. Azzal ugyanis, hogy a pályázatokról – jellemzően - nagyságuk alapján többféleképpen döntenek (például nagyprojekt, kiemelt projekt, kétfordulós pályázat, egyfordulós pályázat) meghatározza azt is, hogy az RFÜ-k és az RFT-k milyen mértékben vesznek részt a döntéshozatali folyamatban. A régiók szerepe az alacsonyabb értékhatárú projekteknel és az egyszerűsített eljárásoknál a legmeghatározóbb. Az új programozási időszak fejlesztéspolitikai rendszerét egy politikai- és egy szakmai irányítói és döntéshozatali szint is jellemzi. A politikai döntéshozatalt 2008 tavaszáig a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület, majd ezt követően a Fejlesztéspolitikai Kabinet végezte. A szakmai irányítás az Irányító Hatóságok és Közreműködő Szervezetek kompetenciája.

A Nemzeti Fejlesztési Tervhez képest az Új Magyarország Fejlesztési Tervben kis mértékben nőtt a regionális operatív programok aránya, amelyek az uniós források több mint huszonhárom százalékát teszik ki (NFÜ [2007c] p. 3). Ugyanakkor a regionális politikában az ágazati operatív programok dominanciája a meghatározó, amely számításaink szerint meghaladja a hetvenöt százalékot (Dieringer – Schneider [2009]). A magyar fejlesztéspolitika egyik legvitatottabb kérdése a pályázati források koncentrációja. Amíg az NFT-ben a KMR-re és ezen belül is elsősorban Budapestre a támogatások összegének ötöde jutott, addig ez az arány az ÚMFT eddigi adatai alapján már meghaladja a negyven százalékot is (GSZT [2009]).

¹⁵² A hazai strukturális politika átláthatóságát nehezítette, hogy a 2004-2006-os időszakban az operatív programok irányítóhatóságai az ágazati minisztériumoknál voltak.

¹⁵³ A civil részvétel rendszerére a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség öt szempontot határozott meg: az információkhoz való hozzáférés, aktív tájékoztatás, széleskörű társadalmi konzultáció, közvetlen civil részvétel a tervezési folyamatokban, a civil egyeztetés partnereinek kiválasztási módja (NFÜ [2007d]). Mind a nemzeti fejlesztési terv, mind az operatív tervek, mind az akciótervek társadalmi vitája kiépített keretekben zajlott. A régiókban is lezajlottak a hasonló egyeztetések a ROP-ok és az akciótervek kapcsán.

A rendelkezésre álló eddigi adatok alapján az uniós források felhasználásában a magyar intézményrendszer vizsgázott a legeredményesebben a közép-európai országok között. Ezt mutatja az első időszak forrásainak szinte teljes mértékű elköltése, továbbá a 2007-2008-as időszak előzetes eredményei. A KPMG összehasonlító tanulmánya alapján elmondható, hogy Magyarország indította meg leghamarabb az új programozási időszakban a pályázatokat - 2007 első félévében -, továbbá az uniós források felhasználásában is az élen áll, amelyet a GSZT átfogó elemzése is alátámasztott (KPMG [2009] és GSZT [2009]). Így Magyarország eredményei a közlekedési, az egészségügyi, a gazdaságfejlesztési, a vidékfejlesztési témájú pályázatok esetében különösen kedvezők voltak. A KPMG elemzés a magyar rendszer erősségeként emelte ki a centralizált és több éves működési tapasztalattal rendelkező intézményrendszert. Így például a rendszer hatékonyabb működését eredményezte 2006-ban az irányító hatóságok összevonása egy központi intézményrendszerbe, a kiemelt programok bevezetése, valamint a közreműködő szervek egységesítése (KPMG [2009]).

4.4.2 A Közép-magyarországi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról

(1) A területi aszimmetria vizsgálata

A térstruktúra elemzésekor Magyarország esetében is jelentős aránytalanságokat találunk. Az ESPON 1.4.3 kutatására támaszkodva azt tapasztaltuk, hogy Budapest és agglomerációs övezetén kívül Magyarországon teljes mértékben hiányoznak a nagyvárosi térségek, amelyek megfelelő lakosságszámmal és regionális térségi vonzerővel rendelkeznének (ESPON 1.4.3 [2007] p. 65).

Ezt támasztja alá az a kutatás is, amelyik a nagyvárosi térségek sajátosságait elemzi Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. A magyar térstruktúra egyik komoly problémája, hogy hiányoznak a mintegy fél milliós lakosságú nagyvárosi térségek, amelyek a közepes vagy nagyméretű európai országok esetében meghatározó regionális pólusokként működnek (Gazsó – Kovács – Perger – Schneider – Szegvári – Vigvári – Zsugyel [2008]).

Az aszimmetriát jól érzékelteti, ha a főváros és természetes vonzáskörzetének, illetve az ország második legnagyobb városának és vonzáskörzetének különbségét nézzük a lakosságszám tekintetében. A budapesti agglomerációs övezetet, amely mintegy 2,4 millió lakost jelent (BAFT [2006a]), a Debreceni kistérség követi, melynek lakosságszáma a háromezrezt sem éri el.

Kidolgozásra került az ún. Pólus program, amely Győr, Pécs, Székesfehérvár és Veszprém (mint társközpontok), Miskolc, Debrecen és Szeged nagyvárosi térségi funkcióit kívánja megerősíteni. Számottevő vonzerővel rendelkező regionális pólusok azonban a mai napig nem alakultak ki Magyarországon¹⁵⁴.

13. táblázat A magyar települési struktúra

	Települések száma	Lakónépesség aránya	Természetes szaporodás	Belföldi vándorlási különbözet	Közüemi vízhálózatba	Közüemi szennyvízhálózatba
			1000 lakosra		kapcsolt lakás (%)	
0-199	311	0,4	-10,6	-5,2	87,3	5,1
200-499	701	2,3	-6,1	1,1	88,5	6,4
500-999	690	4,9	-4,9	3,3	88,0	12,6
1000-1999	648	9,1	-3,8	4,9	87,3	17,8
2000-4999	504	14,8	-2,9	6,2	87,5	25,2
5000-9999	139	9,5	-3,0	5,5	91,4	30,8
10000-19999	79	10,9	-2,1	2,0	92,2	47,6
20000-49999	42	11,9	-2,5	0,0	93,1	57,8
50000-99999	12	7,5	-2,9	-0,8	96,8	78,4
100000-199999	7	9,5	-2,2	-6,9	96,0	77,6
200000-	2	19,1	-5,4	-7,6	98,3	90,7
Összesen:	3135 ¹⁵⁵	100,0	-3,5	-	92,9	53,5

Forrás: ROP [2003] p. 19

A Közép-magyarországi régió belső térszerkezetéhez Gordos Tamás és Kovács Róbert kutatásait használtuk fel. A KMR sajátossága, hogy az ország legkisebb területű, ámde legnagyobb népességű régiója (Gordos [2007]). A KMR belső településszerkezetét vizsgálva pedig a régión belül is komoly területi egyenlőtlenségek mutatkoznak (Kovács R. [2007]). A KMR ugyanis három különböző részre tagolható: a fővárosra, a fővárosi agglomerációs övezetre és Pest megyének az agglomerációs térségen kívüli részére. A régió több zónára is osztható, mint például a hegyvidéki zóna, a dombvidéki zóna, az alföldi zóna, a Duna-menti zóna, valamint a főváros és az agglomerációs zóna (KMOP [2007]).

¹⁵⁴ A nagyvárosok lakosság száma nemzetközi viszonylatban alacsony. Összesen kilenc nagyváros lakosság száma haladja meg a százezret, ebből csupán kettő a kétszázezret. A regionális gazdasági központok hiányát mutatja be a magyar települési struktúráról szóló táblázatunk.

¹⁵⁵ Az Önkormányzati Minisztériumtól kért friss adatok alapján a helyi önkormányzatok aktuális száma 3194. A tendenciák és a súlyok a települési szerkezetben nem változtak.

Pest megye 1,4 milliós lakosságszámával pedig az ország legnépesebb megyéje, ahol 186 település található, ebből harminckettő város. Ugyanakkor a megye nem egységes települési szerkezetű, hiányoznak a meghatározó gazdasági és politikai központok, a települések függősége a fővárostól jól érzékelhető. A megye egyetlen ötvenezret meghaladó települése Érd, amely ugyan megyei jogú városi rangot kapott, de a megyei jogú városok irányító szerepét nem képes betölteni, helyette elsősorban Szentendre, és Gödöllő rendelkezik ilyen tulajdonságokkal. Közöttük még mindig alacsony az együttműködés, a régió meghatározó városai a fővárossal vannak szoros kapcsolatban.

(2) A Közép-magyarországi régió gazdasági adatai

A KMR az ország legfejlettebb régiója, amely az ország gazdasági teljesítményének mintegy negyvenöt százalékát adja.¹⁵⁶ Így a magyar fővárosi régió vonatkozásában is érvényes: gazdaságilag túlsúlyos a régió, erőteljes motorfunkciót lát el. Ha a fejlettségi különbségeket vizsgáljuk, jól látszik Budapest és Pest megye közötti jelentős különbség. Például 2004-ben az országos átlaghoz viszonyítva a főváros gazdasági fejlettsége az országos szint 205%-a volt, addig Pest megye az országos átlag 89%-án állt. Az erőteljes területi különbségeket a megtermelt GDP is jól mutatja: a régió GDP-jének nem egészen nyolcvan százalékát a főváros, és csak húsz százalékát adta Pest megye (EUROSTAT [2004c]). Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az elmúlt évtizedben Pest megye mutatói javultak a legnagyobb mértékben – 2000 és 2006 között 155 százalékos javulás mutatható ki (Kovács R. [2007]).

Döntően az agglomerációs övezet erőteljes fejlődését támasztja alá a kistérségi társulások komplex mutatókkal végzett elemzése, amely Pest megye erőteljes területi fejlettségi különbségeit is mutatja.

¹⁵⁶ A 2004-ben a GDP 45,5 százalékát adta a KMR (KMOP [2007] p. 9).

Ha a kistérségi társulásokat vesszük alapul, a KMR-ben, pontosabban az agglomerációs övezetben találjuk a gazdaságilag legfejlettebb kistérségeket ¹⁵⁷. A Központi régióban tizenhat kistérség és Budapest található. Az országos fejlettségi rangsort a Budaörsi kistérség vezeti megelőzve a Dunakeszi kistérséget. A harmadik helyen pedig az Érdi kistérség található, amelyet „csak” a negyedik helyen követ Budapest. Az adatok az agglomerációs övezet fokozódó erősödését mutatják, ahol hosszabb távon meghatározó helyi gazdasági központok alakulhatnak ki.

2003-ban a budapesti agglomerációs övezet a KMR regionális GDP-jének mintegy kilencvenöt százalékát állította elő (BAFT [2006a] p. 14). Az agglomerációs övezet gyors felzárkózásában meghatározó volt, hogy az innováció- és technológiaorientált fejlesztések növekvő arányt képviseltek. A KMR GDP-jének több mint háromnegyedét a szolgáltatási szektor, 18,5 százalékát az ipari termelések adják. A mezőgazdasági területek viszonylagos kiterjedtsége ellenére (az ország területének 6,5 százaléka) a mezőgazdaság súlya elenyésző, egy százalék körüli (KMOP [2007] pp. 9-10). Minden lényeges gazdasági mutató a régió erőteljes túlsúlyát mutatja. Így a külföldi működőtőke hatvan-négy százaléka, a beruházások több mint ötven százaléka koncentrálódik a régióban az országos átlaghoz viszonyítva. A KMR fejlesztési dokumentumainak összehasonlításával pedig jól nyomon követhető, hogy az ipari termelés súlya miként csökkent a régió GDP-jének az alakulásában, továbbá a szolgáltatási szektor súlya hogyan erősödött (KROP [2004] és KMOP [2007] stb.).

A régióba koncentrálódik a pénzügyi szektor, a távközlés és az info-kommunikációs technológia, a logisztikai szektor, a gyógyszeripar, továbbá a média ágazat több mint ötven százaléka. A húzó kereskedelmi szolgáltatások mellett jelentős még a gépipar, a feldolgozóipar, a vegyipar és az élelmiszeripar aránya is. A magas hozzáadott értékű termelés is jellemzően a KMR-be összpontosul. A KMR esetében is érvényesült az a tendencia, hogy a kevésbé innováció-orientált ágazatok kiszorultak a fővárosból, és jellemzően a megyébe koncentrálódtak. A gépipar és a vegyipar szerepe a fővárosban to-

¹⁵⁷ A 67/2007-es Ogy. határozat (VI. 28) komplex mutatószámok alapján rangsorolta a 174 kistérségi társulást. A kistérségi rendszer 2007-es átalakításáig a régióban korábban tizenöt kistérség plusz a főváros működött. Ebben a szerkezetben jelentős különbségek mutatkoztak, így például az Érdi kistérség lakosságszáma meghaladta a 150 ezret, míg a Szobi kistérségé mindösszesen 13 ezret. A 2007-es kistérségi társulási rendszer átalakításakor olyan lényeges változás következett be a KMR vonatkozásában, mint az Érdi és a Budaörsi kistérségek különválása. Ezzel tizenhat kistérség plusz a fővárosra változott a KMR-ben a kistérségek száma. A komplex mutató alapján a régió kistérségei az országos átlagnál magasabb gazdasági fejlettséget mutatnak. Hátrányos helyzetű egyedül a Szobi kistérség. Bővebb információt a 67/2006 Ogy. határozat és melléklete tartalmaz.

vábbra is meghatározó maradt (BAFT [2006a] pp. 15-16). Az agglomerációs övezet gyors felzárkózásban van a fővároshoz, miközben Pest megye többi része stagnál, vagy a fejlődésben leszakad.

A közép-európai térségben erős versenyképességi előnyt jelent, hogy a KMR-ben a legnagyobb a logisztikai ágazat teljesítménye (NFGM [2008]). A több mint harminc ipari parkkal és mintegy tíz inkubátorházzal a régió helyzete szintén kimagasló a térségben (KMOP [2007] p. 17). Ebből huszonnégy a fővárosba és az agglomerációs övezetbe koncentrálódik (BAFT [2006a] pp. 22-23).

(3) Tudáskoncentráció a régióban

A régió fejlesztési programja a KMR egyik legfontosabb versenyelőnyének nevezi Béccsel, Prágával vagy Pozsonnyal szemben, hogy a régióban a legmagasabb a népesség aránya és annak képzettségi szintje. A KMR-ben fél millió a felsőfokú és 1,2 millió a középfokú végzettséggel rendelkezők száma, amely a legkedvezőbb a fenti régiókkal összehasonlítva (KMOP [2007] p. 10). A hazai felsőoktatás e régióba, döntően a fővárosba koncentrálódik. Ez több mint harmincöt egyetemet és hetven kart jelent, valamint a felsőoktatásban tanulók mintegy ötven százalékát (KMOP [2007] p. 26). Mindezt mégsem sikerült a tudás és az innováció-orientált fejlesztések szempontjából kihasználni, amelyet a KMR Regionális Operatív Programja és a Regionális Információs Társadalom Stratégiája (RITS) is kiemelt. A RITS az első olyan stratégiai anyag volt Magyarországon, amelyben egy régió megvizsgálta az info-kommunikációs képességeit, és ennek tudatában próbálta fejlesztési szakpolitikáját kialakítani (RITS [2005] pp. 8-9). Itt érdemes megemlíteni a Közép-magyarországi Regionális Innovációs Ügynökség Közhásznu Egyesületet, az ún. INNOREG-et, amelynek feladata a régió által elfogadott innovációs stratégia gyakorlati megvalósítása (INNOREG [2008]). Az egyesületet konzorciumban működő vállalkozások és szervezetek hozták létre. Feladata a régióban működő vállalkozások együttműködésének és versenyképességének növelése, a cross-szektorális kapcsolatok ösztönzése.

A KMOP az uniós átlaggal összehasonlításban megállapítja, hogy a régió esetében a legnagyobb gondot az alacsony innovációs ráfordítások, a kis arányú felnőttképzés, valamint a régióban bejelentett szabadalmak alacsony száma jelenti (KMOP [2007] p. 14). A 2008-as Országos Területi Helyzetképhez készített háttérelmzés megállapítja, hogy mind a vállalati-, mind a felsőoktatási hozzájárulásban lényegesen alacsonyabb a ma-

gyar ráfordítási arány az európai átlaghoz viszonyítva (NFGM [2008b]). A MERIT 2006-os innovációs felmérésében a régió a harmincnegyedik helyre került (MERIT [2006] p. 31). Ez a korábbi két évhez képest erőteljes javulást mutatott. A nemzetközi összehasonlításban átlagos minősítéssel rendelkező régió országos viszonylatban kiemelt koncentrációval rendelkezik: a kutatóhelyek mintegy ötven százaléka, a K+F ráfordítás hatvanöt százaléka, a tudományos fokozattal rendelkezők ötvennyolc százaléka és az innováció orientált vállalkozások több mint hetvenkét százaléka található itt (KMROP [2007] p. 14). Az Országos Területi Helyzetkép a 2000-2006-os időszak adatait alapul véve a KMR további erősödését mutatta ki (NFGM [2008b] p. 44).

(4) Demográfia, foglalkoztatottság

A régió népességszáma alapján a közép-európai térségben meghatározó súlyúnak számít. A KMR lakosságszáma meghaladja a 2,8 milliót, amelyből mintegy 2,4 millió az agglomerációs övezetbe koncentrálódik. Ennek jellemzőire a régió belső területi aszimmetriájának jellemzésekor kitértünk. Szükséges megemlítenünk a szuburbanizációs folyamatok fontosságát, amelyre e dolgozat keretei között nem térünk ki¹⁵⁸. Budapest és Pest megye viszonyában számunkra releváns, hogy a főváros lakosságszáma az 1980-as évek óta folyamatosan csökken¹⁵⁹, addig Pest megyének nő – főként az agglomerációs térségben (Közép-magyarországi régió Stratégiai Terve [2007] p. 153). A régió egészének lakosságszáma ugyanakkor csökken, nagyjából megegyező ütemben, mint az országos természetes fogyás. A Stratégiai Terv adatai emellett azt is mutatják, hogy a régió korösszetételében az idősek egyre nagyobb arányt képviselnek, továbbá hogy a fiatalok aránya ebben a régióban a legalacsonyabb az országban. A Közép-magyarországi régió nemzetközi jellegére vonatkozóan kevés releváns adat található. Így a KSH-nak a témában elérhető legfrissebb adatait vesszük mérvadónak, amely Budapest esetében a külföldiek arányát 2001-ben 2,3 százalékban határozta meg (KSH, [2005] p. 33). A területi adottságok kapcsán további kedvezőtlen folyamat, hogy a KSH a kelet-közép-európai fővárosokat összehasonlító felmérésében szereplő ún. öregedési indexben Budapest helyzete volt a legkedvezőtlenebb (KSH [2005] p. 33). Mindez fokozatosan növekvő átlagéletkort, előreledő társadalmat mutat, amelyen csak aktív migrációs politikával lehet változtatni.

¹⁵⁸ A kérdéskörrel részletesen Kovács Róbert foglalkozott (Kovács R. [2003]).

¹⁵⁹ A Budapesti Főpolgármesteri Hivatal szerint a szuburbanizációs folyamatok az általunk említettekkel ellentétesek.

A KMR aktív foglalkoztatottsági rátája meghaladja az országos átlagot (57 százalék), nemzetközi összehasonlításban már átlagosnak tekinthető 64 százalékos szintjével (KMOP [2007] p. 16).

(5) A KMR multikulturalitás indexe

A KMR nemzetközi multikulturalitás indexének meghatározásához a nemzetközi intézmények és vállalatok székhelyeinek számát, és a régió nemzetközi kisugárzását vettük alapul. Több meghatározó nemzetközi intézmény székhelye Budapest. Így a Duna Bizottság mellett az elmúlt időszak magyar diplomácia sikereit mutatja, hogy megállapodás született az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetének, a FAO-nak Európai és Közép-ázsiai Regionális Hivatalának, valamint szolgáltató központjának Budapestre költöztetéséről (Külügyminisztérium [2007]). Nagy jelentőségű, hogy az Unió Európai Innovációs és Technológiai Intézetért folytatott versenyt Magyarország és Budapest nyerte. Ezek hatásai a régió szerepére, nemzetközi jellegének változására ma még pontosan nem ismertek.

A régió kisugárzását mutatja, hogy a KMR az ország elsőszámú turisztikai területe. A fejlesztési stratégiában hangsúlyos feladat, hogy az elkövetkezendő időszakban a régió turisztikai potenciálját tovább tudja növelni oly módon, hogy Budapest mellett a régió további területeit erősítse. Ezt célozza a Közép-magyarországi Operatív Programban is fontos fejlesztési célként szereplő Közép-Duna-völgy program.

A régió számos nemzetközi jelentőségű eseménynek ad otthont évente, legyen szó kulturális, szórakoztató programokról vagy nemzetközi szintű vásárokról és kiállításokról. A konferencia turizmus tekintetében a fővárosok szoros versenyben vannak egymással. Bécs, Prága és Budapest eredményei között lényeges különbségek nincsenek. Mindezek alapján a Közép-magyarországi régió multikulturalitás indexét az ötfokozatú skálán közepesnek értékeltük.

(6) Elérhetőség

A régió infrastrukturális hálózata 2002 óta óriási fejlődésen ment keresztül. Az, hogy Magyarország szinte valamennyi országhatára autópályán vagy gyorsforgalmi úton ma már elérhető, a KMR szempontjából az egyik legjelentősebb versenyelőny. A régió helyzete egyedülálló abban a tekintetben is, hogy négy transz-európai folyosó csomópontja.

A régió belüli közlekedést vizsgálva a mai napig gyermekcipőben jár az elővárosi közlekedés integrált jellegének a kialakítása, továbbá még mindig jelentős gondnak tartjuk, hogy a közlekedési hálózat fejlődése nem veszi kellő mértékben figyelembe a szuburbanizációs mozgásokat, és a horizontális struktúrákat. Túlságosan sugaras irányú a vonalas közlekedés, a körirányú hálózatok nyomvonala továbbra is csekély. A régió közlekedési helyzete így is sokkal kedvezőbb, mint a cseh, szlovák és lengyel fővárosi régiók esetében.

Az info-kommunikációs technológia alkalmazása a régióban a legmagasabb arányú. Ezt támogatja 2005 óta a KMR Innovációs Stratégiai Terve, amely az internet elterjesztését, az innovatív technológiák alkalmazását segíti elő (RITS [2005]).

A területi töke vizsgálatakor a KMR vonatkozásában az egyik legfontosabb feltétel az élhető régió megteremtése. A Stúdió Metropolitana által 2005-ben végzett kutatás alapján az állampolgárok szerint a legnagyobb problémát a régió élhetőségének biztosítása jelenti (BAFT [2006a] p. 19). Ebben a közlekedési kérdések megoldatlansága továbbra is fontos pont, ahogy a regionális környezetvédelmi szempontok megjelenítése is. Ezek a régióban található együttműködések minősítik, amely kérdéskör tárgyalása már átvezet a társadalmi töke vizsgálatára.

4.4.3 A Közép-magyarországi régió elemzése a társadalmi töke oldaláról

A Közép-magyarországi régió NUTS2-es statisztikai-tervezési területi egység, a területfejlesztési törvény 2004-es módosítása óta fejlesztési régióként határozhatjuk meg. A KMR-nek közigazgatási és igazgatási funkciói nincsenek, a fejlesztéspolitika uniós forrásainak, illetve a hazai decentralizált támogatási rendszer lebonyolítását végzi. A régió Pest megyéből és Budapestből áll. A területi töke elemzése kapcsán rámutattunk azokra a gazdasági sajátosságokra, amelyek a régió makropolitikai jelentőségét alátámasztják.

A KMR-ben a területi kormányzás működését a fejlesztési intézményrendszeren keresztül mutatjuk be. Ez két területi intézmény vizsgálatát jelenti: a Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanácsét (a továbbiakban KMRFT) és munkaszervezetét, a Prorégióét (1. pont), valamint a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsét (a továbbiakban BAFT) (2. pont). A 3. pontban a régió nemzetközi kapcsolatait elemezzük.

Az egyes fővárosi régiók vizsgálatában nem tértünk ki a fővárosi önkormányzatok működésére, hanem azok területi kapcsolatát elemeztük. A nagyváros speciális kormányzá-

si sajátosságait Budapest esetében sem részletezzük. Lényeges azonban kiemelnünk, hogy a főváros kétszintű önkormányzati rendszerű¹⁶⁰. Az Önkormányzati törvény (Ötv.) lényegében egyenlőséget tesz a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat között. A főváros - kerületek együttműködésének szabályozása számos konfliktusforrás alapja volt, a kérdés rendezése a mai napig várat magára.¹⁶¹ Azáltal, hogy az Ötv. a kerületeknek széles jogosítványokat adott, egyben a területi megosztottságot is intézményesítette. A feladatok és a források átláthatatlansága, és az ezekből kialakult komoly konfliktusok megítélésünk szerint hatással voltak a főváros és az agglomerációs települések, valamint a főváros és Pest megye között kialakult rendezetlen kapcsolatokra¹⁶². Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy Pest megye és a főváros közötti együttműködéseket megnehezítette az erős szembenállás, az érdekek különbözősége. Itt külön kiemelnénk Pest megye többszöri leválási kísérletét a Közép-magyarországi régióból, valamint a főváros passzív magatartását a régió ügyeiben¹⁶³ (Tosics [2005] és Ágh [2005]). Az érdekek különbözősége, a partnerek közötti bizalom erős hiánya negatívan befolyásolta a területi együttműködéseket, amelyek a mai napig sincsenek rendezve. Korábban kiemeltük, hogy az ÚMFT forrásainak több mint negyven százaléka a régióba koncentrálódik, azonban aszimmetrikus módon. A forrás abszorpció Budapesten jelentősen növekedett, Pest megyében viszont romlott (GSZT [2009]).

(1) A regionális kormányzás működése a Közép-magyarországi régióban

Komoly változást hozott az 1999-es területfejlesztési törvény módosítása, amelynek eredményeként a BAFT bázisán hozták létre a Közép-magyarországi Regionális Fej-

¹⁶⁰ A főváros nehézkes kétszintű önkormányzati rendszere a fejlesztéspolitikai szempontok végrehajtását megnehezítette. Erre Ongjerth Richárd egyfajta rossz példaként említette az integrált városfejlesztési programokat, ugyanis a kerületek és a főváros nem tudtak átfogó integrált fejlesztési programokat kidolgozni. Így a kerületek egy-egy kérdésre összpontosítottak, a főváros pedig a kerületi programokból kimerülő területeket próbálta keretbe foglalni.

¹⁶¹ A kérdésben az IDEA külön munkacsoportot hozott létre 2005-ben, amely a főváros, a főváros és a megye, valamint a régió kapcsolatát vizsgálta. A munkacsoport a kutatás lezárásakor új szabályozást sürgetett a fővárosi önkormányzati szintek hatékonyabbá tételére (IDEA [2005]).

¹⁶² A témakörben Perger Éva anyagaira támaszkodunk, aki a főváros és agglomerációs térségének fejlődésében a települési önkormányzatok szeparáltságát emelte ki. Az együttműködés helyett a települések gyakran riválisai egymásnak, akár a szolgáltatás ellátás, a beruházás vagy infrastruktúrafejlesztés példáit tekintjük (Perger [1999] és [2004]).

¹⁶³ A témával az IDEA Budapest Munkacsoport kiadványa részleteiben is foglalkozott (IDEA [2005]). 1999-ben, 2002 és 2004 között, majd 2006-ban is rendszeresen napirenden volt a Pest megye leválási szándéka. A leválás szándékában a megye sem volt egységes. Pest megye több alkalommal is kinyilvánította, hogy fejlesztési érdekei alapján a konvergencia régió besorolásra törekszik. Ugyanakkor az agglomerációs térség is jelezte több alkalommal, hogy nem kíván a fővárostól elszakadni. Kutatásunk alkalmával a kérdésben nem alakult ki döntés, a téma azonban napirenden szerepelt.

lesztési Tanácsot és munkaszervezetét a Prorégió Ügynökséget.¹⁶⁴ Az új, immár az egész régióra kiterjesztett intézményrendszerben kezdettől fogva a központi kormányzat túlsúlya érvényesült. A törvénymódosítás nyomán bevezették a kötelező tagságot, és a kamarák kikerültek a döntéshozók köréből. Egyúttal ez a BAFT működésének beszüntetését is jelentette, amely csak 2004-ben, a területfejlesztési törvény újabb módosításával kapott új lendületet. 1999 és 2004 között a KMRFT-n belül egy munkacsoport látta el a főváros és az agglomerációs térségének sajátos feladatkörét.

A *KMRFT 1999 – 2006* közötti időszak vizsgálatából kiderült, hogy a KMR-t az aktív tervezés és az uniós strukturális politika menedzsmentjében való részvétel jellemezte. A KMRFT már a kezdetektől nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy „megkülönböztesse” magát a többi régiótól, jelezve, hogy gazdasági fejlettsége okán is eltérő fejlesztési szempontok érvényesítése indokolt a régióban.

A KMR volt az első régió, amely önálló regionális stratégiai tervet készített Középmagyarországi régió Stratégiai Terve 2001-2006 címen. Az így elkészített regionális operatív programok a Középmagyarországi Regionális Operatív Program 2001-2003, majd a Középmagyarországi Regionális Operatív Program 2004-2006 a hazai decentralizált források lehívásához nyújtott elsősorban segítséget (Gordos [2007]). Empirikus kutatásunk azt igazolta, hogy a KMRFT által kidolgozott stratégiai anyagokkal elsősorban a központi kormányzat aktuális fejlesztési célkitűzéseinek kívántak megfelelni, a területi szereplők érdekei másodlagosak voltak. Így például a 2001-ben elkészített Struktúra Tervnek súlyponti kérdése a vidéki-rurális térségek felzárkóztatása volt, amely az akkori kisgazda vezetésű Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium elképzeléseit tartalmazta¹⁶⁵. A későbbiekben már Budapest nemzetközi kisugárzása és motorfunkciója is jobban megjelent, a különböző érdekek a fejlesztési kérdésekben arányosabbá váltak. A KMRFT a központi kormányzat által irányított fejlesztési források minél teljesebb körű megszerzésében érdekelt, ezért a fejlesztési anyagokat is e célok mentén készíti.

¹⁶⁴ Mind a KMRFT, mind munkaszervezete a Prorégió Ügynökség felépítésében hasonlított a BAFT intézményrendszeréhez.

¹⁶⁵ A Középmagyarországi Régió Struktúra Terve mátrixba rendezve osztályozta a fejlesztési prioritásokat, amelyben a vidéki pólusok megteremtése, az alföldi térségek fejlesztése kapta a legmagasabb prioritást (Középmagyarországi Régió Struktúra Terve [2001] p. 25).

A központi kormányzati érdekek érvényesítését a KMRFT szervezeti működése is segítette. A KMRFT Alapszabályának és Ügyrendjének alakulását 1999¹⁶⁶ és 2006 között vizsgálva azt az eredményt kaptuk, hogy formailag az intézményi működés alig változott, ugyanakkor a Tanács feladatai bővültek. Ezeket négy fő feladatban, valamint a „partnerség és a nyilvánosság erősítése” kategóriákban fogalmaztuk meg. Így a KMRFT feladatait az alábbi pontokban fogalmazhatjuk meg:

- a stratégiaalkotás,
- a programozás,
- a véleményezés,
- a monitoring és ellenőrzés.

A civil szervezetekkel történő egyeztetés a KMRFT létrehozásától kezdődően folyamatosan intézményesített csatornákon keresztül történt. Ezt mutatta a KMRFT 1999. december 7-én elfogadott Alapszabálya is, amely kimondta, hogy a partnerség és a decentralizáció minél erőteljesebb megjelenítése érdekében a lehető legszélesebb társadalmi kör bevonása szükséges (Schneider [2005] p. 95). A partnerségi egyeztetések, műhelyviták, szakmai konzultációk a régió első fejlesztési anyagaitól kezdődően jól követhetők. A hálózati együttműködések jelenlétét mutatta úgy a KMR stratégiai terve, térstruktúrája, regionális operatív programja, mint a szakspecifikus egészségügyi, innovációs programok.¹⁶⁷ Az ilyen horizontális együttműködéseknek véleményező, konzultatív szerepük volt a döntés-előkészítésben, a civil szféra és a gazdasági szereplők nem kaptak érdemi jogosítványokat.

A partnerség szempontjából lényeges, hogy a 2004-től létrehozott többcélú kistérségi társulások mi módon illeszkedtek a régió intézményrendszerébe, továbbá a civil oldal milyen szerepet töltött be. A Kistérségi Egyeztető Fórum három tagot delegálhat a KMRFT-be, amely a kistérségek fokozottabb megjelenítését szolgálta. A Civil Egyeztető Fórum képviselője a KMRFT Alapszabálya értelmében konzultációs joggal vesz részt a Tanács ülésein. A civil oldal esetében és a KMRFT-nél végzett vizsgálatunk alapján a Civil Egyeztető Fórum (a továbbiakban CEF) működését meglehetősen aktív-

¹⁶⁶ A KMRFT működésének kezdete, így 2000 helyett 1999-től vizsgáltuk az Alapszabályt és az Ügyrendet.

¹⁶⁷ Érintett fejlesztési anyagok: Közép-magyarországi régió Stratégiai Terve 2001-2006; a Közép-magyarországi régió Egészségügyi Stratégiája és Operatív Programja, 2001; a Közép-magyarországi régió Struktúra Terve; a Közép-magyarországi régió Operatív Programja 2001-2003 és 2004-2006; Regionális Információs Társadalom Stratégiája.

nak találtuk¹⁶⁸. A CEF a 2004-es kormányrendeletet követően rögtön megalakult, működése azóta is állandó. Rendszeres résztvevője a KMRFT üléseinek, továbbá valamennyi bizottságban tevékenyen részt vesz. A CEF több mint tizenöt civil szervezetet tömörít magában. A civil szervezetek profiljukat tekintve oktatási, kulturális és környezetvédelmi kérdésekben jártasak, amelyekben komoly szakmai tapasztalatokkal rendelkeznek, érdemi javaslatokat dolgoztak ki a KMRFT részére. A többi magyar régió esetében nem vizsgáltuk meg a kérdést, így összehasonlítási alappal nem rendelkezünk. A KMR esetében egy bejáratottan működő társadalmi párbeszédet találtunk, ahol a civil oldal és a Tanács részéről is a kooperáció emelhető ki.

A régióban működő partnerségi kapcsolatok előmozdítása a Prorégió Ügynökség feladata lenne, amely képzéseket, információ-szolgáltatást a gazdasági szereplők minél szélesebb körű bevonását jelentené. A KMRFT Alapszabálya a Tanács munkaszervezeteként határozta meg 2000-ben a Prorégió Ügynökséget, amely a Tanács számára előirányzott munkafeladatokat és az adminisztrációt végzi. Az Ügynökség tervezési, programozási, projektmenedzselési, és pályáztatási feladatokat végez a hazai és uniós források lebonyolításánál. A 2000-2006-os programozási időszakban a Prorégió már a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közreműködő szervezeteként vett részt a regionális operatív program végrehajtásában. Ebben a vizsgált időszakban az egyes feladatok arányát tekintve a pályázati iroda, a gazdasági iroda és a program iroda nagyjából azonos súlyt képviseltek. Kovács Róbert munkáját felhasználva az látható, hogy a KMRFT és ügynöksége által kezelt források 2001-2006 között már majdnem elérték a harminchat milliárd forintot (Kovács R. [2007] p. 212). Így például települési hulladék-kezelésre, alsóbb rendű utak fejlesztésére, vis maior támogatásra, környezetvédelmi és vízügyi célú intézkedésekre, valamint közművelődési feladatokra lehetett pályázni (Kovács R. [2007] p. 185). Az Ügynökség feladatellátásában a 2007-től induló programozási időszak hozott jelentős változást, amikor az uniós források lebonyolítása került tevékenységének fókuszába.

A 2007-től kezdődő programozási időszakban több lényeges változásnak lehetünk tanúi a regionális intézményrendszer működésében, amely az uniós források lebonyolításával hozható összefüggésbe.

¹⁶⁸ Horváth Tibort, a Közép-magyarországi régióban működő Civil Egyeztető Fórum elnökét kerestük meg, valamint a KMRFT-nél Szabó Mátyással a Tanács titkárságvezetőjével konzultáltunk a témában.

Az Európai Bizottság 2006/VIII/4. számú határozata alapján a KMR természetes fejlettségéből adódóan a 2007-2013-as időszakban átkerült a regionális versenyképesség kategóriába, de ún. phasing in régióként működik. Ez azt jelenti, hogy a KMR támogatási szintjét folyamatosan csökkentve 2011-re éri el a regionális versenyképesség kategóriába tartozó régiók támogatását (KMOP [2007]). A KMR-nek speciális helyzete miatt 2010 év végéig a támogatási források többségét fel kell használnia. A 2007-2013-as programozási időszakban 1,7 milliárd eurós támogatást meghaladó a KMOP, amelyen felül további ERFA és ESZA forrásokat használhat fel a régió.¹⁶⁹ Így a KMR-ben felhasználható keret az önrésszel számolva meghaladja a 2,3 milliárd eurót.

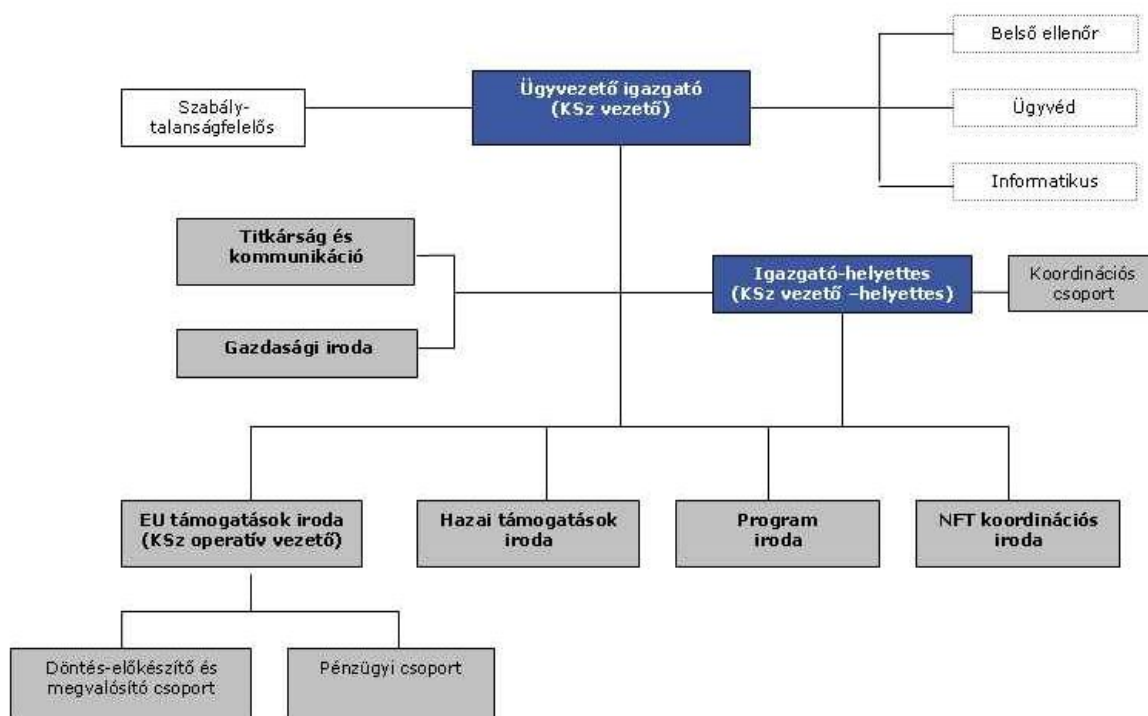
A források elosztása továbbra is központi szinten történik, ugyanakkor az előkészítésben, a tervezésben és a lebonyolításban a KMRFT-nek és a Prorégióknak a szerepe növekedett. Programszinten az Regionális Operatív Programok Irányító Hatósága a döntéshozó, projektszinten pedig a Prorégió Ügynökség. A döntés-előkészítést a régió operatív programjában a Prorégió Ügynökség végzi. Ennek következtében a 2000-2006-os időszak alatt harminc fő foglalkoztató szervezet 2007-től hetven főre duzzadt (Prorégio, 2007). Ez a szám 2008 novemberében már elérte a százat¹⁷⁰.

A régió speciális helyzetéből adódóan több a közreműködő szervezetek száma, mint a többi régiónál. Így például közreműködő feladatot lát el a MAG Zrt. a gazdasági pályázatoknál; a ROP-ban a Prorégió Ügynökség mellett a VÁTI Kft.; a humán erőforrás pályázatoknál az ESZA Kft.; a Strukturális Alapok Programiroda; az Oktatás és Kulturális Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága; a Közlekedésfejlesztési Zrt..

¹⁶⁹ Ezek ágazati operatív programok forrásait tartalmazzák.

¹⁷⁰ Interjú Szabó Mátyással, a KMRFT elnöki titkárságvezetőjével.

7. ábra A Prorégió non-profit Kft. szervezeti működése



Forrás: Prorégió non-profit Kft.

Az ügyvezető igazgató egyben a közreműködési szervezet (KSZ) vezetője is. Azzal, hogy az uniós források lebonyolításában a Prorégió Ügynökség közvetlen részese az uniós fejlesztési intézményrendszernek, több mint 300 millió forint éves működési keretet kap a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől. Az EU Támogatások Iroda vált az Ügynökség fő pillérévé, miközben a hazai területfejlesztési szempontok és a tervezési feladatok háttérbe szorultak. Az Ügynökségnek a KMRFT felé végzendő feladatai fokozatosan csökkentek, miközben az EU Támogatások Iroda a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség regionális pályázat lebonyolító intézményévé vált. A Prorégió Ügynökség egyértelmű profileltolódását láthatjuk az uniós források lebonyolításával. Az Ügynökség befektetés-ösztönző szerepe – amely a cross-szektorális együttműködést, a partnerségi kapcsolatok elmélyítését szolgálná – háttérbe szorult. Ugyanakkor az innovációs, gazdasági kapcsolatok elmélyítésére hozták létre a Közép-magyarországi Regionális Innovációs Ügynökséget, az ún. INNOREG-t. Ez a szervezet fogja össze az innovációs tevékenységet a régióban. A KMRFT a Prorégió Ügynökségen keresztül vesz részt az INNOREG-ben.

A kormány a decentralizált források révén tovább folytatta a regionális fejlesztési tanácsok szerepének erősítését. 2006-ban több mint 7,3 milliárd, 2007-ben több mint 7,1 milliárd és 2008-ban több mint 6,4 milliárd forint hazai fejlesztési forrás fölött dönthetett teljes hatáskörben a KMRFT. Ebbe az összegbe bekerültek az innovációs források

is. A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium által készített áttekintés a hazai területfejlesztési források 1996 és 2008 közötti alakulásáról azt mutatta, hogy a KMR-ba ebben az időszakban több mint ötvenhárom milliárd forint értékű támogatás jutott, amelyből 3505 projekt valósult meg (NFGM [2009b]). A KMR pályázatok sajátossága, hogy volumenüket tekintve a közlekedés-, a humán, a lakossági infrastruktúrafejlesztés voltak a legjelentősebbek, amelyet a gazdaságfejlesztési pályázatok követtek. A legnagyobb összegű pályázatok döntően a fővárosé voltak, amely a források több mint negyven százalékát kapta¹⁷¹. A KMRFT döntési kompetenciáit tovább erősítheti az önálló regionális költségvetési fejezet terve, amely a területfejlesztési források mellett minden ágazati forrás felhasználását regionális szintre helyezné.¹⁷² A régió a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium kérésére kidolgozta a 2009-2013-as időszakra vonatkozó területfejlesztési operatív programját. A KMR a fejlesztéspolitikai rendszer átfogó kialakítására törekszik azzal, hogy összekapcsolja a hazai területfejlesztési programokat az uniós regionális politikával¹⁷³. Ezt a szándékot megtöri, hogy a 2010-es költségvetési terv elkészítésekor a régióktól megvonták a decentralizált fejlesztési forrásokat. A költségvetési megszorítást a hazai fejlesztési forrásokra vonatkozóan úgy tűnik, hogy a régiók elfogadták.

Megvizsgáltuk a KMRFT összetételét is a 2000-2006-os, majd a 2007-től induló programozási időszakban is. A Tanács létszáma 2000-2006 között először tizenkilenc, majd húsz fő volt. Jelenleg tizennyolc fős. A kormányzati túlsúly mindvégig megmaradt. A közvetlen módon választott helyi és területi szereplők – megyei önkormányzat, fővárosi önkormányzat, valamint a kistérségi társulások - összesen hét tagot delegálhatnak a Tanácsba. Pest megye öt küldöttel, a főváros két küldöttel vesz részt a tanácsi munkában. A regionális idegenforgalmi bizottság pedig további egy taggal erősíti a horizontális szereplők súlyát. A gazdasági érdekképviseltek nem rendelkeztek szavazati joggal, állandó meghívottakként vehettek részt a tanácsi üléseken. A Tanács munkájában a bizottsági működés fokozatosan növekvő szerepet kapott. 2004-től hat állandó bizottságot és a regionális innovációs bizottsággal egy állandó albizottságot alakítottak ki¹⁷⁴. A fel-

¹⁷¹ Több százmilliós közlekedési projektek, zömében útfelújítások. Ugyanakkor a legnagyobb támogatást Gödöllő kapta egy beruházás megvalósításához (NFGM [2009b]).

¹⁷² Jelenleg ennek még csak az előkészületei zajlanak.

¹⁷³ A Közép-magyarországi régió Területfejlesztési Operatív Programja 2009-2013 címmel egy olyan fejlesztési dokumentum, amely a területi tervezést érvényesíti. A program területi prioritásokat fogalmaz meg, emellett a horizontális szempontokat - mint például klímaváltozás - is érvényesít. A regionális és kistérségi tervezés összekapcsolása és a partnerség építése is megjelenik az anyagban.

¹⁷⁴ 2004-ig öt állandó bizottság működött.

adatok jellege alapján gazdasági, ellenőrzési, tervezési, nemzetközi – uniós és térségi kapcsolatok, agglomerációk, valamint pályázati döntés-előkészítő bizottságokban folyt a szakmai munka¹⁷⁵. 2007-től kezdődően a KMRFT bizottságainak száma tovább emelkedett, ami a szakértői jelleg növekedését feltételezi. 2008. február 22-én elfogadott új Szervezeti és Működési Szabályzat tíz állandó bizottságot és öt albizottságot határozott meg (KMRFT [2008]).

A KMR az intézményi működési kereten túlmenően saját forrással is rendelkezik. A gyakorlat azonban nem igazolta, hogy ettől nagyobb önállósággal és döntési jogosítványokkal rendelkezne a KMRFT – ezt a jelenlegi intézményi rendszer nem is teszi lehetővé. Központi forrásból a 2008-as költségvetési törvény alapján a KMRFT intézményi működésére 2008-ban hatvan millió forintot kapott. Ezzel, mint ahogy korábban utaltunk rá, a Prorégió több mint háromszáz millió forintot kap arra, hogy az NFÜ regionális közreműködő szervezeteként működjön. Érdekes továbbá, hogy a Közép-magyarországi régió tagjai működési hozzájárulást fizetnek a KMRFT részére. A Keleti régiót leszámítva egyedül a KMR esetében találkoztunk tagdíjjal¹⁷⁶.

A kezdetektől kormányzati túlsúllyal működő KMRFT-ben olyan intézményi hálózatot alakítottak ki, amely az uniós források és a hazai decentralizált területfejlesztési források lebonyolításában vett részt. A KMRFT szerepe mindkét esetben fokozatosan bővült. Formai szempontok alapján mindez a decentralizáció és a partnerségi kapcsolatok folyamatos bővítésének keretében zajlott, de a központi kormányzat regionális szintű irányításában. A központi kormányzat a Tanács feladatait és a forrásait folyamatosan növelte, ugyanakkor elmaradt a megfelelő politikai elszámoltathatóság és kontroll a rendszerben. Ez NUTS2-es szintű fejlesztéspolitikai intézményrendszer, amely semmilyen további regionális kormányzási kompetenciával nem rendelkezik. Fő feladata a hazai és az uniós támogatások lebonyolítása, amelyben jogosítványait folyamatosan megerősítették. A hazai fejlesztési források lebonyolításában a KMRFT szerepe 2001-től kezdve folyamatosan nőtt. Egyrészt úgy, hogy a KMRFT átvette a választott területi szintet

¹⁷⁵ A 2004 és 2006 között érvényben lévő KMR Alapszabály szerint.

¹⁷⁶ 2004-től a KMR-t alkotó települések, a főváros, a megye és a kistérségek is befizetők. A 2004-ben hatályos Alapszabály alapján:

- Pest Megyei Területfejlesztési Tanács: 8 Ft/fő/év,
- Fővárosi Önkormányzat 8Ft/fő/év,
- Fővárosi kerületek önkormányzatai – kerületenként: 8 Ft/fő/év,
- Többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok: 8 Ft/fő/év befizetéssel támogatja a KMRFT működését. Ehhez később Érd megyei jogú státuszának elnyerésével csatlakozott.

képviselő Pest megye területfejlesztési feladatait, a Pest megyei Területfejlesztési Tanács forrásai átkerültek a régióhoz. Másrészt a fővárost érintő decentralizált fejlesztési pályázatok is a Tanács kompetenciájába tartozik. Az uniós források lebonyolítását a régió közreműködő szervezetként látja el. Feladatköre megerősödött, a döntéselőkészítésben és a végrehajtásban érdemben vesz részt.

Összegezve a 2007-2013-as időszakban a konzultációk és az egyeztetések többszintűek, a civil partnerségi fórumok országos és regionális szinten is kialakításra kerültek, a munkaszervezetek fontos előkészítő szerepet látnak el. Mindez a horizontális struktúrákat erősíti.

A KMRFT speciális fejlesztéspolitikai rendszerét vizsgálva azt láthatjuk, hogy a központi kormányzat felé jól kiépített csatornákkal rendelkezik, ugyanakkor a területi szint szereplőivel (helyi és területi önkormányzatok, kistérségi társulások) már kevésbé intézményesített a kapcsolata. A szubszidiaritás elve nem működik megfelelő mértékben. A felülről vezérelt modell ismérvei érzékelhetők, az alulról építkező regionalizmus jegyei csak elvétve mutatkoznak meg.

(2) Partnerségi struktúrák a Közép-magyarországi régió esetében

A Budapesti Agglomerációs Térséget, mint kiemelt fejlesztési térséget a területfejlesztési törvény hozta létre 1996-ban. 1997 és 1999 között intézményesített formában Budapest Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa néven működött, amelyet az 1999-ben létrehozott KMRFT jogelődjének tekinthetünk. A 2004-es területfejlesztési törvény ismét kötelezővé tette a BAFT létrehozását, döntően a főváros és a kerületek, valamint a főváros és az agglomerációs térség fejlesztési feladatainak összehangolására.¹⁷⁷ Az 1997-1999 között működő BAFT-ra jellemző volt a helyi szereplők túlsúlya, a huszonöt tagú testületben a települések tizenhét, a kormányzati oldal pedig nyolc képviselővel rendelkezett. A szervezeti működés alapján a legfőbb döntéshozatali szerv a Tanács volt, három munkacsoporttal, valamint munkaszervezetként egy ügynökséget hoztak létre. A BAFT feladatait és teendőit jogszabályban határozták meg, amelyek döntően a tervezésre, a pályáztatásra, valamint a hálózati kapcsolatok fejlesztésére irányultak. A BAFT első időszakában elért eredményeket pozitívnak tartjuk, amely megalapozta a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács működését és területfejlesztési célkitűzé-

¹⁷⁷ Az 1997-1999 közötti BAFT működését az IDEA Budapest munkacsoport részletesen vizsgálta.

seit¹⁷⁸. Így a többi között olyan fejlesztési tervet dolgoztak ki, amely a mai napig aktuális célként jelenik meg a KMR fejlesztési stratégiájában (kapuváros, a híd funkció és a metropolisztérség fejlesztési prioritásai). Figyelembe vették a régió térstruktúrájának aránytalanságait, mind a fővárosi agglomerációs térség és az ország többi része viszonyában, mind az agglomerációs térségen belül. Ezen felül külön területrendezési tervet készítettek az agglomerációs térségre, amely egy integrált területi tervezés alapja-it készítette elő. Végezetül a BAFT által elkészített anyagok véleményezése, a döntés-előkészítés folyamata a partnerség bevonásával történt. Az anyagokat mindvégig széles körű szakmai tervezés és vita kísérte, a stratégiai irányokban nem sikerült konszenzust kialakítani¹⁷⁹. A BAFT működését tekinthetjük az első olyan fejlesztési intézménynek, amely a megyei határokat meghaladó – véleményünk szerint az európai térstruktúrában is nagyvárosi régióknak számító - területre készített fejlesztési programot és területrendezési tervet a helyi döntéshozók irányításával. A horizontalitás, a partnerség elve a szervezet működésében mindvégig jelen volt, ugyanakkor a civil társadalom és a gazdasági szereplők részvételét a fejlesztési programokban a BAFT nem tudta állandósítani.

A 2004-es területfejlesztési törvény módosításával a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács ismételten megkezdte működését.¹⁸⁰ A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács a Fővárosi Önkormányzat és a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács döntése alapján a budapesti agglomeráció területén összehangolja a kormányzat, az önkormányzatok, a fejlesztési tanácsok, valamint a gazdasági és társadalmi szervezetek fejlesztési elképzeléseit (BAFT [2005] p. 2). A BAFT kilenctagú, amelyet megalakulásakor a főpolgármester, a KMRFT elnöke, három, az SZMSZ-ben nevesített kerületi polgármester, valamint három az SZMSZ-ben nevesített kistérségi tanácselnök, valamint a kormány delegáltja alkotott. Ez a későbbiekben úgy módosult, hogy kettőre csökkent a kistérségi tanácselnökök száma, és az önkormányzati miniszter is a BAFT tagja lett.

¹⁷⁸ Konzultáció Pátkai Zsuzsával, a jelenleg működő BAFT igazgatójával.

¹⁷⁹ Példaként utalunk Miklóssy Endre véleményére, valamint Perger Éva válaszelevelére (Perger [1999]). A BAFT anyagok komoly szakértői megalapozással készültek, ugyanakkor a kérdéssel területfejlesztési szempontok alapján foglalkozó Gordos Tamás szerint hiába voltak szakmailag megalapozva a prioritások, hiányzott a térségi szereplőknek azokkal való azonosulása. Gordos ezt elsősorban a nemzetközi kapuváros funkcióval, vagy a régió logisztikai potenciáljának kérdésével magyarázza, amelyek erőteljesen megosztották a régió szereplőit (Gordos [2007]).

¹⁸⁰ A BAFT működését a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény 2005. LXIV tv., illetve a BAFT Szervezeti és Működési Szabályzata határozza meg (BAFT [2005]). Érdekesség, hogy 1999-ig Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa néven működött a szervezet, a 2005-ös megalakulása óta Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsként szerepel.

Ellentmondásos eredményre jutottunk a BAFT működése és tevékenysége kapcsán. A BAFT által készített anyagokat és a szervezet által végzett koordinációt példaértékűnek találtuk. Itt külön utalni szeretnénk a Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja 2006-2007 című stratégiai anyagra, amely jól láthatóan használja az általunk is bemutatott nagyvárosi térség igazgatási modelljét - amelyet Bécsi régió esetében a nagyváros és környéke igazgatási modelljében mutattunk be. A dokumentum a BAFT kiemelt céljaként határozza meg a koordinációt, kooperációt és a komplementaritás fejlesztését a helyi szereplők között (Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja 2006-2007 [2007]). Ez a funkció a várostérség-irányítással és menedzseléssel jellemezhető. Ugyanakkor megkeresésünk alkalmával a gyakorlati tapasztalatok komoly működési nehézségeket mutattak, a szervezet lényegében fennmaradásáért küzd. Gyakorlatilag nincsen pályázati forrás, amelyre tevékenységi köre alapján pályázhatna, a kormányzati támogatás mértéke más térségi fejlesztési tanáccsal – Balaton Fejlesztési Tanács – összehasonlítva lényegesen kevesebb. Pátkai Zsuzsa a működési költségek kapcsán említette, hogy a főváros, a kormány és a KMRFT 10-10 millió forinttal kellene, hogy a BAFT-ot támogassa, ezt az összeget azonban nem minden évben kapták meg. Központi forrásból a 2008-as költségvetési törvény alapján a BAFT működésére 20 millió forint jutott. A BAFT esetében a törvényi szabályozás miatt nem lehetséges, hogy tagdíjjal növelje saját bevételét.

A térségi fejlesztési tanács működésében kisebb változásokat tapasztaltunk a 2007-től kezdődően. Egyfelől változott a kilencfős Tanács összetétele, másrészt nőtt az állandó bizottságok száma¹⁸¹. Emellett két egyeztető fórum is működik a BAFT keretein belül. Az egyik a fővárosi kerületek közötti párbeszéd és konzultáció fóruma, a másik az agglomerációs övezet tizenegy területfejlesztési vagy többcélú kistérség társulásának elnökeinek fóruma. Pátkai Zsuzsa szerint, mindkét fórum rendszeresen ülésezik, amelyek a kerületek, illetve a kistérségi tanácsok tapasztalatcseréjének és együttműködésének fontos helyszínei. A BAFT emellett feladat-orientáltan munkacsoportokat is létrehozott, jelenleg kettő - a Ferihegyi Döntés-előkészítő ad hoc Szakmai Bizottság és a Zöldövezet program ad hoc Szakmai Bizottság – működik. Ezen munkacsoportok jellemzője, hogy a térségi települési önkormányzati vezetők mellett szakmai szervezeteket, vállalkozásokat is bevonnak az előkészületekbe, a tagok hoznak és alkalmaznak szakértőket. Ily mó-

¹⁸¹ Utaltunk korábban rá, hogy az önkormányzati miniszter is bekerült a Tanácsba. A hatályos Szervezeti Működési Szabályzat alapján négy bizottság működik: Stratégiai-, Operatív Fejlesztési, Koordinációs-, Ellenőrzési és Monitoring Bizottság.

don elkészült anyagok elfogadottsága magasabb és ráadásul költséghatékonyabb, ahol a partnerség elve a gyakorlatban is érvényesül. A BAFT működésével stratégiai koordinációt lát el, amely az öt fő területre összpontosul:

- egészségfejlesztés,
- gazdaságfejlesztés,
- humán erőforrás-fejlesztés,
- környezetgazdálkodás,
- közlekedésfejlesztés.

Valamennyi területen a BAFT a térségi szereplők bevonásával fejlesztési programokat és hozzá kapcsolódó cselekvési terveket dolgozott ki (BAFT [2008]). Mindezen lépéseket a területi együttműködés fejlesztésében, a partnerségi struktúrák növelésében lényegesnek tartjuk, hiszen alulról szerveződő kezdeményezések. Ugyanakkor a hatékonyság, a megvalósulás tekintetében az eredmények kedvezőtlenek. A BAFT fejlesztési anyagában már megjelenik a funkcionális városi térséget lényegesen meghaladó metropolisz-régió kialakításának a javaslata is, amely a fővárost övező ún. csapágyvárosokkal kialakított funkcionális együttműködést jelöli¹⁸².

Gazdasági szereplők által formálódó ilyen típusú új kezdeményezésnek tekinthető a Budapest Business Region (BBR), amely jellemzően ingatlanfejlesztési szempontok mentén lett kialakítva. A BBR létrehozói a nagy ingatlanfejlesztő cégek. A program kidolgozása folyamatban van, működésével kapcsolatban még nincsenek megfelelő információink.

A tevékenységének érdemi megítélésében fontos szempont, hogy BAFT által készített fejlesztési programok nagyon nehezen végrehajthatók, mert hiányzik hozzá a hazai és uniós forrás¹⁸³. A BAFT nagy számú civil szervezetet, gazdasági szereplőt, oktatási intézményt tudott megszólítani, ugyanakkor a sikeres koordinációhoz szükséges működés is komoly próbatétel a szervezet részére.

A BAFT-ban és a többcélú kistérségi társulásokban találtunk alulról szerveződő, horizontális struktúrákat. Ezek a szervezetek koordináló és feladatellátó tevékenységet folytatnak, szerepük a többszintű kormányzás vertikális rendszerében nem jelenik meg. Ön-

¹⁸²Esztergom, Tatabánya, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, Gyöngyös és Salgótarján az ún. csapágyvárosok, amelyek közlekedési hálózat és gazdasági szempontok alapján a fővárossal szoros együttműködésben vannak.

¹⁸³Ezt mutatja a BAFT Egészségfejlesztési koncepciója (BAFT [2006c] p. 7) vagy a BAFT Közlekedésfejlesztési programja is (BAFT [2006b]) stb..

álló forrásokkal sem rendelkeznek, működésükben a központi kormányzatra vannak utalva.

(3) A Közép-magyarországi régió nemzetközi kapcsolatai és együttműködései

A Közép-magyarországi régió és Budapest fejlesztési dokumentumai ambiciózus terveket szöttek a közép-európai meghatározó pólusszerepről, amelyet a régió nemzetközi szerepvállalásai nem támasztottak alá. A régió nemzetközi aktivitását alacsonynak találtuk. Így például nem rendelkezett önálló brüsszeli regionális képvisellel – legtöbbször a főváros brüsszeli képviselete látta el ezeket a feladatokat. Meglehetősen kevés nemzetközi projekthez kapcsolódott a régió, részvétele a nemzetközi hálózatokban alacsony szintű. Ezért nem találjuk kielégítőnek a KMRFT keretében működő nemzetközi bizottság szakmai működését.

Hiányoznak továbbá a transzregionális határ menti kezdeményezések is, amelyet a földrajzi és területi adottságokkal magyarázhatunk, jól lehet a régió is részese a magyar – szlovák európai területi együttműködési programoknak. Ennek oka, hogy a KMR közvetlen szomszédságában nincsenek meghatározó nagyvárosi térségek, amelyek alkalmassak lennének az ilyen típusú területi együttműködésre. Nem láttuk továbbá azt a koordináló szerepkört a Központi régiónál, mint amelyet a Bécsi régió esetében tapasztalhatunk az inter- és transzregionális együttműködések esetén.

Összefoglalva a Közép-magyarországi régió, illetve maga Budapest a EUROCITIES, UNION OF CAPITALS OF EU (Európai Unió Fővárosainak Szövetsége), OWHC (Világörökségi Városok Szervezete), CEMR (Európai Helyi Önkormányzatok és Régiók Tanácsa), AER (Európai Régiók Közgyűlése) (Pest megye a tagja), a COFACE társult jogkörrel bír, AEHR (Európai Határregiónok Egyesülete), NEEBOR, valamint a RIBN (Kutatási Innovációs és Üzleti Hálózat Közép- és Délkelet-Európában) nemzetközi együttműködéseknek tagja.

Megállapítottuk, hogy a területi kormányzás intézményrendszere a KMR esetében kevésbé összehangolt, erős érdekkonfliktusok mentén működik. A régió intézményi struktúrája alkalmatlan arra, hogy Pest megye és a főváros közötti különböző együttműködési kérdésekre hatékony választ adjon. Hiányzik az összhang a KMR és a BAFT fejlesztési programjai között is, és a két szervezet érdekellentétben áll egymással. A KMRFT

és a BAFT hatáskörében több a párhuzamosság és az átfedés. A KMRFT fejlesztési koncepciója a régió egészére és a területi kiegyenlítésre törekszik, a BAFT koncepciója pedig a főváros és az agglomerációs övezet összekapcsolására.

A területi tökélet elsősorban fejlesztési szempontok alapján tudtuk vizsgálni, területi feladatellátásra régiós szinten nem találtunk példát. A területfejlesztési törvény nyomán a Közép-magyarországi régióban kialakított területfejlesztési intézményrendszer horizontális elemeket tartalmaz ugyan, de erőteljes kormányzati túlsúly jellemzi. A területfejlesztési intézményi hálózatok átpolitizálódása jól kimutatható. A régió helyi szereplői 1999 óta folyamatosan alulreprezentáltak. A főváros súlytalan szereplőként vesz részt a régió ügyeiben, ami arányban van a régióban játszott alacsony politikai szerepvállalásával.

A magyar modellben a területi államigazgatás domináns szerepe a Közép-magyarországi régió esetében is igazolható volt. Önkormányzati igazgatás nem található NUTS2-es szinten, választott önkormányzati képviselőket csak áttételesen találtunk a régiós intézményrendszerben. A régióban jelenleg működő területi kormányzási formát nem tudtuk az általunk használt Hooghe – Marks, illetve a METREX kormányzási modelljeinek megfeleltetni

4.5 A Prágai régió elemzése

4.5.1 A cseh közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig

A rendszerváltást követő átalakulási időszakban az államigazgatás vertikális rendszerének és a települési önkormányzati szintnek a kiépítésére került sor. Így a központi államigazgatás három szinten szerveződött. Makroszinten erős központi intézményrendszer jött létre az ágazati minisztériumok és háttérintézményeik formájában. A kormányzati struktúra vertikális rendszerében mezo szinten ezt már egy kevésbé jól meghatározható területi államigazgatási struktúra követte, amelyre az erőteljes párhuzamosságok és az eltérő nagyságú területi illetékességi körök voltak jellemzőek. Végezetül az államigazgatás bázis egységei mikro szinten a járások voltak. A területi államigazgatás mikro és mezo szinten ugyanakkor meglehetősen felemás módon működött. Ezt Tomas Kostelecky és Jana Stachová kutatása is megerősíti, amely érzékelteti a területi államigazgatási struktúra problémáit a transzformációs időszakban (Kostelecky – Stachová

[2006]). Nem volt meg a területi szint, ahol az államigazgatás strukturált rendszerben és nagyjából azonos területi illetékességi körrel összpontosulhatott volna.

Az önkormányzati igazgatást először helyi szinten alakították ki, amelynek eredményeként több mint hatezer, rendkívül fragmentált települési önkormányzat jött létre. Területi szinten viszont több mint tíz éven keresztül nem került sor az önkormányzati igazgatás kiépítésére. Ugyan az alkotmány 1992-es módosítása nyomán már megnevezték a megyei önkormányzat fogalmát, mint leendő területi önkormányzati igazgatási szintet, azonban az ezt szabályozó törvényt csak jóval később, 1997-ben fogadták el (347/1997 tv.). A területi önkormányzati igazgatás kései kialakulását – a szlovák példához hasonlóan – elsősorban politikai és társadalmi okokra vezethetjük vissza.

Jiri Blazek, Michal Illner és Zdenka Vajdová szerint a politikai pártoknak nem állt érdekében a választott megyei intézményrendszer gyors létrehozása, jól lehet, ennek alapjait már az 1992-es alkotmányban rögzítették (Illner – Vajdová [2005] és Blazek [2005a]). Zdenka Vajdová pedig rámutatott, hogy a késlekedés a társadalom elutasító, legalábbis közönyös magatartásával is összefüggésbe hozható. Vajdová szerint Csehországban „erős szkepticizmus” és „visszafogottság” övezte a területi önkormányzatiság kiépítését, így a politikai pártok „lassúsága” a társadalom többsége számára nem okozott különösebb gondot (Vajdová [2006]). Vajdová ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az 1997-es szabályozás már a közigazgatás átfogó reformjáról beszél, amíg az 1992-es elképzelések még csak az önkormányzati igazgatás területi szintű kiépítésére vonatkoztak.

Vajdová ezzel azt is mondja, hogy az 1997-ben elindított reformfolyamatban a megyei szint már nem csak az önkormányzati igazgatás kiépítését jelentette, hanem megindult a területi államigazgatás rendszerének a megyei szinthez történő illesztése is. Elkezdődött az államigazgatás dekoncentrációja. Kostelecky ennek szükségét azzal is magyarázta, hogy a megyei szintű intézményi struktúrák kialakításával egyidőben a járási szintet megszüntették – ami párhuzamba állítható a szlovák közigazgatási modernizációval.

Az 1997-es szabályozás 13+1 NUTS3-as szintű területi közigazgatási egységet határozott meg az egész országra kiterjedően, amelyet a területi önkormányzati igazgatás és az államigazgatás új egységeként kívántak felépíteni¹⁸⁴. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás egységes területi keretbe foglalásával azonban már a kezdetektől

¹⁸⁴ Hasonlóan a magyar szabályozáshoz a főváros külön besorolást kapott. Tizenhárom megyei önkormányzatot és a különálló Prágát takarja az elnevezés.

komoly gondok voltak. Irene McMaster szerint a megyei önkormányzatok kései létrehozásával¹⁸⁵ is magyarázható, hogy az önkormányzati területi igazgatás és a területi államigazgatás struktúrája között jelentős különbségek keletkeztek (McMaster [2006]). Ennek eredménye a feladatellátásban keletkező sok párhuzamosság és átfedés lett, a területi államigazgatási szint harmonizációját a megyerendszerhez nem sikerült teljes mértékben véghezvinni.

Phillip Bryson a finanszírozás oldaláról közelítette meg a cseh közigazgatási rendszer elemzését. Rámutatott a központi kormányzat irányadó szerepére és az önkormányzati igazgatás függő viszonyára. Kiemelte, hogy települési szinten jelentősek az önkormányzatok közötti különbségek, ami súlyos aránytalanságot okoz. A mezo szinten a megyei önkormányzatok pedig finanszírozási oldalról teljes mértékben a központi kormányzattól függnének (Bryson [2008]).

Az átalakulás időszakában érdemi decentralizáció a cseh közigazgatási rendszerben nem volt. Ez érzékelhető volt a feladatellátás és a finanszírozás oldaláról is. A kormányzási struktúrák vertikális megerősödése az átalakulási időszak végén, az 1997-es jogszabály módosítások után indult meg. Ez összefüggésbe hozható azzal, hogy a települési önkormányzatok erőteljes fragmentáltsága okán területi szinten is szükségessé vált a középfokú szolgáltatások ellátását biztosító önkormányzati szint létrehozása, másodsorban az államigazgatás területi intézményrendszerének racionalizációja. Ezek a reformok jellemzően belső igényből, a feladatellátás racionalizációja érdekében születtek meg. A szubszidiaritás elve a döntéshozatali szintek között korlátozott mértékű volt.

Az európaizáció hatásai ekkor még nem érvényesültek. A fejlesztéspolitikai intézményi hálózat a horizontális kormányzási struktúrák bővítésében a transzformációs időszakban még másodlagos szerepet játszott. A megyei önkormányzatok hiányában a területfejlesztés horizontális intézményrendszere csak helyi szinten – a települési önkormányzatok társulási formájában létezett. Területi szinten hiányoztak az együttműködések, amelyek például a magyar modellben már az 1990-es évek elejétől partnerségi kapcsolatok kialakítását tették lehetővé. Változást ebben a területfejlesztési törvény elfogadása hozott (707/1998 tv.), amelynek eredményeként NUTS2-es szinten 1998-ban kialakították a területi-statisztikai régiókat (Illner – Vajdová [2005]). A jogszabályban nyolc NUTS2-es szintű ún. kohéziós régiót határoztak meg. A statisztikai-régiók létrehozását a kor-

¹⁸⁵ A megyei önkormányzatok első közvetlen választására csak 2000 novemberében került sor.

mány az előcsatlakozási alapok fogadásához szükséges intézményrendszer létrehozásával indokolta.

A 2000-2006-os időszakban a többszintű kormányzási struktúrák kibontakozásának lehetünk tanúi. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer (NUTS2) fejlődése is már érzékelhető. A közigazgatási modernizáció azonban továbbra is a megyei önkormányzatok (NUTS3) jogosítványainak megerősítésére irányult. Ennek érdekében átfogó decentralizációba kezdtek. Két lépésben megerősítették a megyei önkormányzatok igazgatási kompetenciáját. Először a 129/2000. törvényben a megyei önkormányzatokat széles jogkörrel ruházták fel. Így a területfejlesztés, a regionális turizmus, a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra kérdéseiben érdemi döntési jogkört kaptak. Az oktatás, a szociális és jóléti kérdésekben, valamint az egészségügy terén pedig közép fokú szolgáltatás-ellátási kötelezettséget. Hasonlóan a magyar esethez – a megyei önkormányzatok kompetenciája és az ún. kiterjesztett hatáskörű önkormányzatok feladatai (megyei jogú városok) között – átfedések és párhuzamosságok voltak¹⁸⁶. Második lépésben a megyei önkormányzatok bázisán növelték a partnerséget és a horizontalitást.

A regionalizáció a társult megyékből létrehozott kohéziós régiókat jelentette. Az ún. „Kohéziós régiókról” szóló törvény (248/2000 tv.) kimondta, hogy a NUTS2-es régiókat a megyei önkormányzatok társulásaként hozzák létre. Michal Illner professzorral készített interjúnk azt igazolta, hogy a jogszabály semmilyen közigazgatási és államigazgatási funkciót nem rendelt a társulások működéséhez. A megyék társulásaként létrejött szervezet nem rendelkezik tényleges intézményi alapokkal.

A „kohéziós régiókról” szóló törvény alapján alapvetően két-három megye társulásában hozták létre a régiókat, és azok intézményrendszerét a regionális fejlesztési tanácsokat. Három esetben azonban a megye önmaga NUTS2-es régió, így ott a megyei önkormányzatok egymagukban alakítanak ki regionális fejlesztési tanácsot¹⁸⁷. A 248/2000. törvény a regionális fejlesztési tanácsok intézményi működésében a megyei önkormányzatoknak erős jogosítványokat adott. Alapesetben a megyei önkormányzatok megyénként 10-10 főt delegálhatnak a NUTS2-es régió ún. Regionális Fejlesztési Taná-

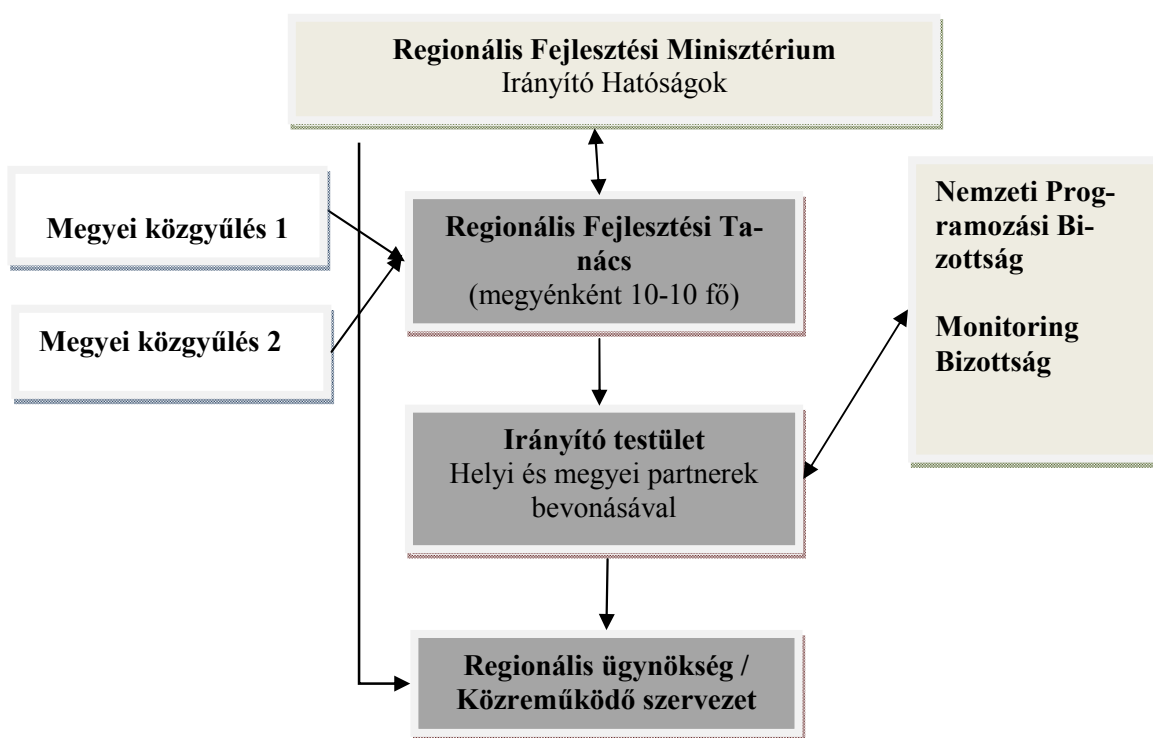
¹⁸⁶ A regionális kormányzás feladatait alapul véve a cseh megyei önkormányzatok – hasonlóan a szlovák megyei önkormányzatokhoz – széles jogosítványokkal rendelkeznek. Pénzügyi függőségük a központi kormányzattal szemben azonban továbbra is erős. Ez azt jelenti, hogy a 2000-től fokozatosan megnövelt jogosítványok ellenére a központi kormányzat a finanszírozás oldaláról a területi szint fejlődését végig „szabályozott keretek” között tartotta (Bryson, 2008).

¹⁸⁷ Ilyen a Prágai régió, a Közép-csehországi- és Moráviai-sziléziai régió

csába (Regional Development Council) – a továbbiakban Tanács. A Tanács feladata az adott régió fejlesztéspolitikai koncepciójának elkészítése. Konzultációs és véleményező szerepe van, munkaszervezete a Regionális Fejlesztési Ügynökség.

Az uniós fejlesztéspolitika intézményrendszerének létrehozása lendületet adott a horizontális ismérvek megjelenésének. A kohéziós régiók szintjén (NUTS2) a Regionális Fejlesztési Tanács delegál tagokat az ún. Regionális Irányító és Monitoring Bizottságba (Regional Steering and Monitoring Committee), amely a Nemzeti Programozási Bizottsággal és Monitoring Bizottsággal áll kapcsolatban (Vajdová [2006] p. 9). Pontosabban a Tanács által megválasztott irányító testület rendszeresen részt vesz országos szinten a programozási és a monitoring bizottság ülésein. A 8. ábra a két megye társulásában létrejövő fejlesztéspolitikai rendszert mutatja be.

8. ábra A cseh regionális fejlesztéspolitika szereplői az uniós források felhasználásában



Forrás: Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium [2006] és saját kiegészítés

A NUTS2-es regionális intézményrendszer kialakításával nem jött létre újabb területi kormányzási szint, vagyis a vertikális kormányzási struktúra érdemben nem változott. Ellenben a horizontalitás ismérvei jobban láthatóbbá váltak, de a megyei szintre épülnek. A cseh Nemzeti Fejlesztési Terv és a hozzá kapcsolódó operatív és ágazati programok döntően a központi kormányzat szempontjait érvényesítették. A fejlesztéspolitikai

intézményrendszer megerősítésével a megyei önkormányzati igazgatás szerepe bővült. Martin Ferry és Irene McMaster szerint a regionalizációval fontos „hiánypótlásként” jelent meg a partnerség elve, amely Csehországban a megyei önkormányzati bázison működő intézményi háló keretében valósult meg (Ferry-McMaster [2005]).

A partnerségi struktúra bővítése azonban felülről irányítottan folyt mindvégig. A civil szféra és a térségi szereplők véleményezési és konzultációs jogosítványt kaptak. Ezzel bővebben Michael Baun és Dan Marek foglalkoznak, akik a cseh regionalizációs folyamatot vizsgálva a megyei önkormányzatok partnerségi struktúrájának bővülése és az intézményesített döntéshozatali mechanizmus alakulásának viszonyát elemzik (Baun – Marek [2006]).

Ugyanakkor a civil szféra működésében a mai napig jelentős elmaradásban van Csehország. A NEWGOV kutatások alapján a cseh, lengyel és magyar közigazgatási rendszereket vizsgálva a területi aktorok és a civil társadalom szerepe a döntéshozatalban, illetve kezdeményezőképesége Csehországban volt a legalacsonyabb (Blazek et al [2005a]; Blazek [2005b] és Bruszt [2008]). Ennek egyik magyarázata, hogy megyei szinten az önkormányzati igazgatás intézményrendszere túlságosan későn alakult ki. Alacsony a területi szinttel azonosuló lakossági identitás, amely elsősorban a kulturális és a nyelvi különbséget markánsabban képviselő megyékben – például a morva részeken – érzékelhető (Bruszt [2008]).

A horizontalitás növelése felülről irányítva, jogi szabályozás útján folyt. A 417/1998-as kormányrendelet alapján először az egyes megyei önkormányzatok bázisán ún. regionális koordinációs csoportokat (regional coordinate groups), a NUTS2-es régiók szintjén pedig ún. regionális irányítási és monitoring bizottságokat (regional steering and monitoring committee) alakítottak ki (Vajdová [2006]). Ezek a bizottságok véleményező és konzultatív funkciókat láttak el az első Cseh Fejlesztési Terv elkészítésében. Tagjai a területi közigazgatás, az államigazgatás regionális hivatalai, valamint a térségi üzleti szereplők, egyetemek és kutatóintézetek, valamint a non-profit szektor szereplői, akik a fejlesztési anyagok regionális szintű véleményezését és vitáját végezték. A központi igazgatás valamennyi régióban kialakított ilyen szervezetet, amelyek két csúcsszervben az ún. Gazdasági és Szociális Kohézió Nemzeti Programozási Bizottság (National Programming Committee for Economic and Social Cohesion) és az ún. Gazdasági és Szociális Kohézió Monitoring Bizottság (Monitoring Committee for Economic and Social Cohesion) - összpontosultak (Vajdová [2006] p. 14). E két központi intézmény fogta össze a cseh első Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozását és annak partnerségi

egyeztetését. A folyamat végig felülről vezérelt volt. Jiri Blazek szerint ennek ellenére sem fejlődött ki integrált civil társadalmi hálózat, a döntéshozatal továbbra is központi kormányzatnál maradt (Blazek [2005b]). A változás az intézményesített csatornák megjelenése volt, illetve, hogy a felülről irányítva növelték a fejlesztéspolitikai döntéshozatalban résztvevők körét. Mindezt megerősítette egy másik kutatás is, amely a társadalmi tőke meglétét, illetve hiányának okait vizsgálta Csehországban. Tomas Kostelecky és Jana Stachová munkájában a társadalmi bizalom hiányát, az önkéntes munka alacsony szintjét és a társadalmi és politikai szokások kiforratlanságát emelték ki ezek legfőbb okaiként (Kostelecky – Stachová [2006]).

A 2000-2006-os időszakban az uniós források lebonyolítására létrehozott regionális intézményrendszerrel a partnerségi kapcsolatok köre némileg bővült. A társult megyékből létrehozott régió sajátossága, hogy intézményébe a tagokat a megyei önkormányzatok delegálják. Így könnyen abba a hibába is eshetünk, hogy az így létrejövő regionális intézményrendszert választott régióknak tekintjük. Ezt a némileg csalóka képet erősíti Prága és a Közép-csehországi megye esete, ahol a fővárosi közgyűlés, illetve a megyei önkormányzat adja egy az egyben a NUTS2-es régió intézményi struktúráját (Kostelecky – Stachová [2006] és Vajdová [2006] stb.). Ettől azonban nem beszélhetünk NUTS2-es szinten választott régiókról, ráadásul a megyei önkormányzatok semmilyen döntéshozói jogot nem ruháznak át a régiókra. Az uniós források kezelése, a regionális programok kidolgozása mindvégig a központi kormányzat kezében összpontosult.

A 2007-es új programozási időszakban a cseh uniós fejlesztéspolitikában az új programozási időszakban nyolc tematikus operatív programot és hét regionális operatív programot dolgoztak ki. Minden régióra önálló regionális operatív program készült, amely elkészítésében már maguk a régiók is részt vettek. A tervezésben véleményező és konzultációs szereppel jelentek meg, a kontrolling és a monitoring tevékenységben szintén aktívabb szerepet kaptak. A NUTS2-es régiók lehatárolásában változás nem történt.

Növelték a horizontalitást, de érdemi döntési jogkörrel továbbra sem ruházták fel a régiókat.¹⁸⁸ A forrásokat továbbra is központilag osztják el. Csehország számára rendelkezésre álló uniós keret a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan mintegy 26,69 milliárd euró. Ebből döntően a tematikus, ágazati programok részesülnek, a regionális operatív programok lényegesen kisebb összeget – 4,6 milliárd eurót – kaphatnak. Ehhez hozzá-

¹⁸⁸ Ilyen kezdeményezésnek tekintjük például, hogy a központi kormány a településekkel és a megyei önkormányzatokkal egyeztetve egy ún. regionális fejlesztési stratégiát dolgozott ki, amely a legfontosabb célkitűzéseket foglalta össze (Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium [2006]).

jön a Prágai régió támogatása, amely a regionális versenyképesség célkitűzése okán két önálló operatív programban több mint 343 millió euró támogatási kerettel rendelkezik¹⁸⁹. A lehetséges támogatási források mintegy tizennyolc százaléka „decentralizált”, amelyeket a régiók a regionális operatív programok keretében használhatnak fel. Valójában a regionális fejlesztési tanácsok nem dönthetnek a pénz felhasználásáról, az mindvégig a központi kormányzat kezében összpontosul.

A kormányzási struktúrák megerősödését az európaizáció folyamata felgyorsította, a külső kihívások szerepe a cseh regionalizációban jól tetten érhető. Ehhez a belső adottságok, mint például a jogszabályi háttér és a partnerségi csatornák intézményesítése biztosították a keretfeltételeket. A cseh ún. „társult megye modell” mindezek ellenére sem tekinthető NUTS2-es szinten működő regionális önkormányzatnak. A cseh modellt látszat regionalizációként értelmezhetjük, érdemleges döntési jogosítványok nélkül. A régiók a fejlesztéspolitika végrehajtásában vesznek részt, önálló pénzügyi forrásokkal és érdemi döntési pozícióval nem rendelkeznek. A fejlesztési célokra kialakított társulások felülről vezéreltek (top-down regionalizáció), és meghatározott intézményi keretek között zajlanak. A magyar regionalizációval szemben talán legmarkánsabb különbség, hogy a cseh fejlesztéspolitika a kezdettől fogva az ún. modernizációs alapelvek mentén építkezett, azaz az uniós források felhasználásához illeszkedő, EU-konform intézményrendszer kialakítására törekszik. Ez valójában az uniós forrásabszorpció maximalizálását jelenti.

Szubnacionális szinten választott önkormányzati régiók létrehozása nem szerepelt a napirenden. Így az európaizációs folyamat keretében a fejlesztéspolitikai intézményrendszer modernizációját – a területi szereplők „beemelését”, és a horizontalitás erősítését tapasztalhatjuk.

4.5.2 A Prágai régió vizsgálata a területi tőke oldaláról

(1) A térstruktúra aszimmetriája

A Prágai régió a maga 496 km²-es területével az ország legkisebb NUTS3-as területi lehatárolása. A cseh megyék összehasonlításában a legnagyobb népességű és lakossági népsűrűségű, valamint kiemelkedően magas gazdasági, kutatási, kulturális és oktatási

¹⁸⁹ A Prágai régiótól kapott információk szerint.

fejlettségi mutatókkal rendelkeznek (Blazek [2005c]). Hasonlóan a szlovák és az osztrák példához a cseh főváros is NUTS2-es régió.

A cseh és a szlovák példa közötti lényeges eltérés, hogy amíg a Pozsonyi régió esetében a szlovák főváros és természetes agglomerációja együtt alkotja a régiót, addig a cseh esetben a főváros élesen elkülönül természetes agglomerációjától. Ez utóbbi Közép-csehországi megye néven szintén önálló NUTS2-es régiót alkot. A „Prágai régió” elnevezés a gyakorlatban a cseh fővárost jelöli, így esetében egy nagyvárosról beszélhetünk, és nem városi régióról, vagy funkcionális városi térségről.

Az ESPON vizsgálat több nagyvárosi térséget is talált, amelyek regionális pólus szerepét tölthetik be Csehországban (ESPON 1.4.3 [2007] p. 37). A vizsgálat eredménye alapján Prága mellett az ostravai térség és a brnoi térség is meghatározó helyi gazdasági pólusok, elsősorban lakossági súlyuknál fogva. A gazdasági fejlettségi adatok alapján az ostravai térség hanyatló nehézipari övezetnek számít (A Moráviai – Sziléziai régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007] pp. 16-17), gazdasági fejlettsége elmarad az országos átlagtól. A Dél-moráviai régió, amelynek központja Brno, már kedvezőbb gazdasági adatokkal rendelkezik¹⁹⁰. Fejlettsége alapján a régió így is konvergencia régiónak számít, ugyanakkor Dél-Csehország meghatározó regionális gazdasági központja.

A cseh települési struktúrát az erős fragmentáltság jellemzi. Csehországban a települési önkormányzatok száma meghaladja a 6240-et. Mindez a népességszám megoszlásában és a feladatellátás hatékonyságában is erőteljes különbségeket eredményezett települési szinten. Számos települési önkormányzati feladatot koncentráltak és hozzárendeltek az ún. „kiterjedt hatáskörű önkormányzatokhoz”¹⁹¹ (Blazek [2005b]). Ez Sivák Imre becslése szerint az önkormányzati feladatok mintegy nyolcvan százalékát érinti Csehországban (Sivák [2007]). A lenti táblázat adatai alapján – Szlovákiához hasonlóan – Csehországban is a kis lélekszámú települések vannak túlsúlyban. A meghatározó nagyvárosi térségek száma öt.

¹⁹⁰ A régió két megyéből áll össze.

¹⁹¹ A szlovák modellben az önkormányzati társulások ösztönzése mellett a kiemelt önkormányzatokat megnövelt feladatellátási jogosítvánnyal látták el. A cseh modellben ez három módon valósult meg:

- Bizonyos feladatokban a települési önkormányzatok feladatellátási kötelezettségét kiterjesztették
- A szlovák modellből is ismert kiterjedt hatáskörű önkormányzatokat (205 önkormányzat) hoztak létre
- Ún. települési bizottságok létrehozásával, amelyben a társult önkormányzatok vesznek részt (Cseh Belügyminisztérium [2004]).

14. táblázat Csehország önkormányzatainak megoszlása az egyes népességekategóriák alapján

Lakosságszám	Százalékban (%)	Számban (db)
0-999	79,2	4931
1000-4999	16,2	1049
5000-9999	2,2	138
10000-49999	1,74	109
50000-99999	0,27	17
100000 felett	0,07	5
Az önkormányzatok száma	100,0	6244

Forrás: Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007] p.15

A régió belüli helyi pólusok vizsgálata a „Prágai régió” esetében nem lehetséges, mert az egyedül a cseh fővárost foglalja magában. Prága és gyűrűrégiója – a területi és lakossági számokat tekintve – alkotna egy tényleges régiót. Ebben az esetben azonban a fővárost körülvevő agglomerációs térségen túli térségek is részesei lennének a régióknak, ami megegyezne a Közép-magyarországi régió jelenlegi térszerkezeti struktúrájával. A főváros és agglomerációs térsége közötti gazdasági kapcsolatokat a közigazgatási határok merevsége, valamint a fejlesztéspolitika célkitűzéseiben lévő különbségek (a cseh főváros a regionális versenyképesség célkitűzésbe, a Közép-csehországi régió a konvergencia célkitűzésbe tartozik) is hátráltatják.

15. táblázat Prágai régió és a Közép-csehországi régió területi és népességi adatai

Megyei önkormányzat	Terület (km²)	Lakosság száma 2001-ben (ezer fő)	1 km²-re eső népsűrűség
Prága városa	496	1173	2414
Közép-csehországi régió	11014	1132	101
Összesen	11510	2305	

Forrás: Illner – Vajdová [2005] p. 8

(2) A Prágai régió gazdasági adatai

A cseh főváros országa legfejlettebb gazdasági központja, amely az országos GDP mintegy negyedét állítja elő (Bohémiai Innovációs Stratégia Prága szemszögéből¹⁹² [2004]). Az EUROSTAT és a Cseh Statisztikai Hivatal gazdasági adatai alapján itt a legmagasabb a szolgáltatási szektor aránya, a nemzetközi vállalatok és az intézmények

¹⁹² Bohemian Regional Innovation Strategy of Prague, a továbbiakban BRIS.

csehországi központjai is döntően ide koncentrálnak (EUROSTAT [2003] és Cseh Statisztikai Hivatal [2008]). A 2007-2013-as programozási időszak tervezésekor használt gazdasági adatok alapján a Prága egy főre jutó GDP-je meghaladta az Unió átlagának százhuszonöt százalékát, a Cseh Statisztikai Hivatal adatai alapján 2007-ben pedig meghaladta a 137 százalékot.

Ezen gazdasági adatok egy erőteljes fejlődésben lévő városi régiót mutatnak be, ugyanakkor nem tartalmazzák a főváros és agglomerációs övezetének, illetve a főváros és vonzáskörzetének tulajdonságait. A területi kapcsolatok jellegére vonatkozóan nincsenek statisztikai adataink. Itt olyan lényeges kérdésekre gondolunk, mint hogy a gazdasági és technológiai szerkezetváltás nyomán mennyire sikeres az együttműködés az agglomerációval, az ipari termelés egyes ágazatai hol találhatók a régióban, hogyan alakult át a szolgáltatási szektor stb.. Az egyes termelési szektorok GDP aránya túlzó következtetésekhez vezethet. Vitathatatlan ugyanakkor, hogy Prágában a szolgáltatási szektor a legfejlettebb termelési ág.¹⁹³

A „Prágai régió” valós gazdasági teljesítményét a Közép-csehországi megye hasonló adataival kiegészítve lehetne vizsgálni. Így például integrált szolgáltatások kiépüléséről sincs megfelelő adatunk, nem tudjuk, hogy például a logisztikai ágazatban valójában milyen gazdasági teljesítményre képes Prága és gazdasági övezete. Prágában a legmagasabb a pénzügyi szolgáltatások aránya Csehországban, valamint a csúcstechnológiát alkalmazó vállalatok száma (Cseh Statisztikai Hivatal [2008]).

(3) A tudáskoncentráció a régióban

A cseh fővárosban a legmagasabb a közép-európai térségben a fiatal egyetemisták, illetve a frissen végzettek aránya, kimagasló a szolgáltatási szektor részesedése, azon belül is a fejlett technológiát alkalmazó ágazatok száma¹⁹⁴. Az államilag finanszírozott kutató intézetek mintegy kétharmada található Prágában. Ugyanez a szám a vállalati kutató

¹⁹³ A szolgáltatási szektor aránya főváros GDP-jében 2006-ban nyolcvankét százalékot is meghaladta, ami 2007-ben nyolcvan százalékos volt. Ezzel szemben az ipari termelés aránya az országos szint alatt van (10,8%), mezőgazdasági termelés (0,2%) gyakorlatilag észrevehetetlen a fővárosban (Cseh Statisztikai Hivatal [2008]). A termelési szerkezet alakulásában itt is jól tetten érhető, hogy a klasszikus ipari termelési funkciók folyamatosan kiszorulnak a fővárosból és annak vonzáskörzetéből. A szolgáltatási szektorban elsősorban a fogyasztásokhoz kapcsolódó ágazatok aránya erősödik, a klasszikus termeléshez köthető ágazatoké pedig csökken. A telekommunikációs ágazat aránya 6,4 százalék, a pénzügyi és biztosítási szektor aránya 8,7 százalék.

¹⁹⁴ 2006. év végi adatok alapján a fővárosban tíz állami egyetem és negyven magánegyetem működött, ahol nyolcvanhétezer-ötszáz hallgató és tizenegyezer-ötszáz Ph.D hallgató folytatott tanulmányokat (Cseh Statisztikai Hivatal [2008]).

intézetek esetében egyharmad (BRIS [2004] p. 21). A felsőfokú képzettséggel rendelkezők aránya meghaladja a húsz százalékot. Ezen adatokat erősíti meg a Maastrichti Gazdasági Kutató Intézet és az Európai Bizottság által használt Európai Innovációs Értékelőtábla, amelynek rangsorában Prága az előkelő tizenötödik helyen található (MERIT [2006] p. 31).

A kutatásfejlesztés és az innovációs kapacitások kapcsán a lehetséges és az elért eredmények között jelentős eltérések mutatkoznak. A cseh fővárosban sem sikerült kihasználni kellő mértékben, hogy itt a legmagasabb a fiatal diplomások, illetve az egyetemisták aránya. A vállalatok, az egyetemek, illetve kutatóintézetek között kevés az integrált hálózati együttműködés. Ezek a problémák a vállalatok közötti együttműködésben is érezhetők. Hiányoznak azok a hálózati együttműködések, amelyek a helyi gazdaság érdekszereplői közötti kooperációt összehangolnák. Így például 2005-ig nem volt hivatalos klaszterpolitikája a fővárosnak, a cross-szektorális együttműködések intézményesülését nem támogatták. Prága Innovációs Stratégiájában jelenik meg először ennek szükségessége, valamint a nemzetközi gazdasági és innovációs hálózatokba történő bekapcsolódás igénye (BRIS [2004] p. 24).

(4) Demográfiai adatok és a foglalkoztatottság szintje

A Prágai régió lakossága megközelíti a 1,2 milliót (Prágai Főpolgármesteri Hivatal, [2003] p. 5), amely elmarad a lengyel, a magyar és az osztrák fővárosi régió népességi adataitól. Ennek ellenére – a közép-európai sajátosságok alapján - a cseh főváros az európai nagyvárosok csoportjába tartozik.

A Prágai régió nemzetközi gazdasági vonzerejének talán a legjelentősebb ismérve, hogy a foglalkoztatottsági ráta hetvenkét százalékos, ami páratlan az újonnan csatlakozott közép-európai (fővárosi) régiók összehasonlításában. Mindehhez alacsony munkanélküliségi szint párosul.

(5) Multikulturalitás index

A város erős nemzetközi jellegét erősíti, hogy a nemzetközi munkafolyamatok aktív szereplője. Több kutatás is – így a Cushman és Wakefield vagy az OECD és az EUROSTAT jelentései – kiemeli, hogy a város a nemzetközi versenyképességi listán a közép-európai térségben első helyen található (Blazek [2005c]; BRIS [2004] és EUROSTAT [2007a] [2009]). Ezt mutatja a magas foglalkoztatottsági arány, a GDP

magas szintje, a fiatalok lakosság magas koncentrációja vagy a vonzó munkahelyi lehetőségek. A főváros nemzetközi attraktivitása igen kedvező, Közép-Európa egyik legkedveltebb befektetői és turisztikai régiója. Mindezek alapján három-negyed értékelés adtuk a Prágai régiónak. A cseh főváros 2007-2013-ra vonatkozó egyszerűsített programozási dokumentuma és Jiri Blazek által készített helyzetelemző anyag is kiemeli, hogy Prágában - hasonlóan a többi közép-európai fővároshoz - a nemzetközi intézmények és vállalatok regionális központjai nagy számban megtalálhatók, hiszen az ország fő gazdasági és politikai irányítása itt összpontosul (Prága Egyszerűsített Programozási Dokumentuma 2007-2013 [2007]; Blazek [2005c]).

Ugyanakkor az intézményi kapcsolatok, a fejlesztések, amelyek a gazdasági szereplőket a kutatásfejlesztés elméleti szereplőivel összekötné, továbbra is hiányosak. Nem véletlen, hogy főváros 2007-2013 közötti fejlesztési programja már a cross-szektorális kapcsolatok kibővítésére törekszik. Michal Illnerrel folytatott konzultációnk azt támasztja alá, hogy a főváros erős multikulturális jelleggel bír. A Hatodik előrehaladási jelentés alapján ez 5,28 – 7,4 százalék közé esik (Európai Bizottság [2009a]). Ugyanakkor a Bécsi régióhoz és a Közép-magyarországi régióhoz viszonyítva kevesebb a nemzetközi szervezetek száma a cseh fővárosi régióban.

(6) Elérhetőség

Az elérhetőség tekintetében a cseh főváros fontos közlekedési, kereskedelmi csomópont. Kedvező elhelyezkedése biztosítja, hogy egy-másfél óra alatt Ausztria, Lengyelország és Németország is elérhető. Prágából az autópályák és vasútvonalak sugárszerűen indulnak ki – hasonlóan a többi közép-európai fővároshoz -, továbbá egy transzeurópai közlekedési hálózat két alágának csomópontja.¹⁹⁵ Prága nemzetközi elérhetőségében komoly előrelépés a Nürnberggel kialakított autópálya, amely további gyors összeköttetést tesz lehetővé – immár Németország déli részével is. A multimodalitás Prága központi szerepéből adódó vonás, de a többi közép-európai fővárosi régióval összehasonlítva itt megy keresztül a legkevesebb nemzetközi közlekedési folyosó. Prága ugyanis csak egy nemzetközi közlekedési folyosónak részese, ezzel szemben például a Közép-magyarországi régió négynek.

¹⁹⁵ 1997-ben épp Prágában fogadták el a III. Páneurópai úthálózat – az ún. Helsinki korridorok koncepcióját. Prága az ún. „4.a” és „4.b” folyosók - Berlinből Isztambulig - csomópontja.

Megoldatlan a cseh főváros és agglomerációja közötti ún. elővárosi közlekedési hálózat kérdése, amelynek fejlesztéséhez csak az elmúlt időszakban kezdtek hozzá. Az agglomerációs övezetben mintegy *kétszáznegyven önkormányzattal* közösen kívánnak egy olyan közlekedési hálózatot létrehozni, amely Prága harmincöt kilométeres vonzáskörzetére terjed ki. Ennek előkészítése azonban meglehetősen nehezen halad a nagyszámú érintett eltérő érdeke miatt. A telekommunikációs és informatikai elérhetőség kapcsán a régió adottságait vizsgáló stratégiai dokumentumok egybehangzóan magas fejlettséget és kiépített infrastruktúrát állapítottak meg (BRIS [2004]; Blazek [2005c] és a Prágai régió Egyszerűsített Programozási Dokumentuma 2007-2013 [2007]).

4.5.3 A Prágai régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról

A cseh fővárosi régió lehatárolása megegyezik a főváros területével. Agglomerációja már a fővárost körülvevő Közép-csehországi megye része, amely kiterjedését tekintve a legnagyobb megyei önkormányzat. Prága és a Közép-csehországi megye kapcsolatában számos párhuzam fedezhető fel Budapest és Pest megye viszonyával. Így a többi között: ahogy Pest megye intézményi székhelye is a fővárosban van, úgy a Közép-csehországi megyének pedig Prágában (Cseh Belügyminisztérium [2004] p. 111). Az agglomerációs térségben nincsen meghatározó gazdasági pólus és nagyvárosi térség, amely helyi irányítási funkciókat láthatna el, a megyét a mai napig a fővárosból irányítják. További hasonlóság, hogy a megye és a főváros kapcsolatát erős ellentétek jellemzik, ezért meglehetősen szűk körű és alacsony intenzitású a területi együttműködések száma. Közös közigazgatási- és feladatszervezési kérdéseket a főváros és a megye viszonyában nem találtunk.

Michal Illnerrel folytatott konzultációnk megerősített bennünket abban, hogy hasonlóan a szlovák esethez, a két különálló régió kialakításában az uniós források maximalizálása volt a fő szempont. Ezért Prága főváros és a Közép-csehországi megye is önálló NUTS2-es régió lett.

(1) A regionális kormányzás működése a Prágai régióban

Prága sajátos státuszát a főváros működését szabályozó törvényben az ún. „Prága törvényben” is rendezték (131/2000 tv.). A főváros kiemelt és elkülönített szerepe – Csehszlovákia 1960-ban kialakított átfogó közigazgatási szerkezetváltása óta (36/1960-as törvény) – elfogadott volt. Ehhez a rendszerváltást követően a területi közigazgatás decentralizációja alkalmával sem nyúltak hozzá (Cseh Belügyminisztérium [2004]). Ha-

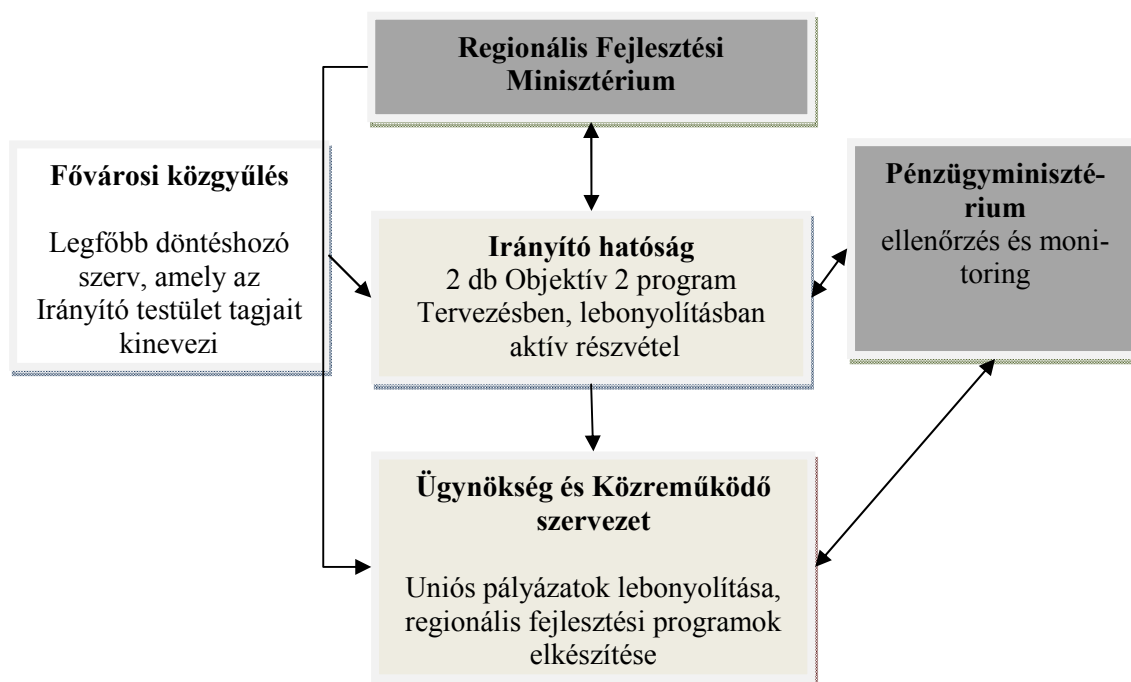
sonlóan a többi közép-európai fővároshoz, Prága igazgatási struktúrája is kétszintű. A fővárosnak a fejlesztéspolitika rendszerében betöltött szerepét elemeztük.

Már a 2004-2006-os időszakban a Prágai régió a regionális politika „regionális versenyképesség” célkitűzése alá tartozott. Empirikus kutatásunk igazolta, hogy ez a kezdetektől sajátos elbánást, többlet jogokat jelentett a cseh fővárosi régió számára. A 2007-2013-as programozási időszakban is megmaradt a Prágai régió sajátos státusza, a régió fejlesztési célkitűzéseit egyszerűsített programozási dokumentumban készítették el. Ez technikailag két programozási dokumentumot jelent: az egyik a szociális alap (ESZA), a másik a regionális fejlesztési alap (ERFA) forrásainak lehívására irányul (Cseh Európai Unió Alapok [2007]). A pályázatok lebonyolítása a Prágai régió, a Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium és a Pénzügyminisztérium között oszlik meg.

A fejlesztéspolitika intézményrendszere mindkét programozási időszakban a források minél nagyobb lehívására irányult, az integrált fejlesztési szempontok másodlagosak voltak. Jiri Blazek az Európai Bizottság számára készített szakértői anyagában a 2004-2006-os időszakra vonatkozó pályázati tapasztalatokról a Prágai régió abszorpciós kapacitásának további javításának fontosságát, a túlságosan bonyolult fejlesztéspolitikai intézményrendszert, és a projektek lassú előkészítését állapította meg (Blazek [2005c]). Blazek kritikai észrevételei elsősorban a központi kormányzat fejlesztéspolitikai intézményrendszerének bürokratikus jellegét bírálták, érzékeltetve annak erőteljes, felülről vezéreltségét.

A 2007-től kezdődő programozási időszakban a főváros nagyobb szerepet kapott az uniós források lebonyolításában, amelyet a 9. ábra mutat. A Prágai régió, mint irányító hatóság vesz részt az uniós források lebonyolításában. A Városházától kapott információink azt mutatják, hogy az uniós források viszonylag csekély mértéke, valamint a főváros jól kiépített intézményrendszere (megfelelő kapacitás) is hozzájárult ahhoz, hogy a Prágai régió az uniós feladatok lebonyolításában kiemelt szerepet kapott. Ez a régió gazdasági és politikai erejét, érdekképviselését erősíti a központi kormányzattal szemben.

9. ábra A fejlesztéspolitikai intézményrendszer a Prágai régió modelljében



Forrás: saját szerkesztés

A fővárosi közgyűlés a legfőbb politikai döntéshozatali intézmény. A cseh fővárosi régió két – második célkitűzésbe tartozó – operatív program lebonyolítását végzi irányító hatósági szerepkörben. Az irányítási és végrehajtási feladatokat a pénzügyi és a fejlesztési tárcával közösen végzi a régió.

Az intézményrendszer működését jellemző adatok korlátozottan állnak rendelkezésünkre. A Prágai régió a 2007-2013-as időszakra vonatkozó keretének – amely mintegy 343 millió euró – huszonhárom százalékát használta fel 2007-2008 között (KPMG [2009]). Ez az arány a közép-európai átlagot tekintve kedvező, azonban a többi cseh régióhoz képest némi elmaradást mutat.

(2) Partnerségi struktúrák a Prágai régió esetében

Tekintettel arra, hogy a Prágai régió egy városrégió, ezért a partnerségi együttműködések esetében – hasonlóan a Bécsi régióhoz – az interregionális kapcsolatokat tekintettük át.

Jiri Blazek és Ludek Sykora a cseh regionalizációs folyamatban a főváros esetében az ún. városrégió koncepciót emelték ki (Blazek [2005c] és Sykora [2007]). Elméletükben Prágát metropoliszrégióként kategorizálják, amely erős gazdasági koncentrációval,

hálózatisággal rendelkezik, és a fővárosi igazgatáson alapul.¹⁹⁶ Ezek az elképzelések a fejlesztéspolitikai anyagokban is megjelentek a Prágai régió vonatkozásában (BRIS, [2004] és Prágai régió Egyszerűsített Programozási Dokumentuma 2007-2013 [2007]). A fejlesztési intézményrendszer és a prioritások a gyakorlatban csak a fővárosra vonatkoznak, és ezideig semmilyen területi együttműködést nem érintettek. Városrégióként határozták meg a cseh fővárost, ugyanakkor területi együttműködést empirikus vizsgálatunkkor az agglomerációs térséggel nem találtunk. A főváros és a megye közötti együttműködések hiánya jól tükröződik a szolgáltatásszervezés és -ellátás terén mutatkozó gondokban, a térségi közlekedési hálózat fejletlenségében vagy a regionális környezetvédelem működésképtelenségében. Ezeket a gondokat a Prágai régió fejlesztési dokumentumai is tartalmazzák.

16. táblázat A Prágai és a Közép-csehországi régió közigazgatási szerkezete

Megyei önkormányzat	Körzetek száma	Települési önkormányzat	Városi önkormányzat	Urbanizáció foka (százalékban)
Prága	1	1	22	100
Közép-csehországi régió	12	1148	71	56

Forrás: (Illner –Vajdová [2005] p. 8)

A cseh fővárosi régió kormányzási struktúrájában a partnerségi kapcsolatok intézményesített formájára nem kaptunk adatokat. Az interregionális együttműködésekre nem alakult ki intézményesített struktúra, a fővárosi régió és a Közép-csehországi megye között. Többek között az uniós projektek esetében problémát jelent, hogy a két régió eltérő célkitűzésbe tartozik. A regionális források felhasználásának semmilyen formáját nem találtuk empirikus vizsgálatunkkor a megye és a főváros vonatkozásában.

¹⁹⁶ Ez az értelmezés nem egyezik meg az általunk korábban bemutatott metropoliszrégió koncepcióval, mert az területi szintet testesít meg, ahol nagyváros és agglomerációja, esetleg ennél nagyobb – gazdasági vonzáskörzet – alkotja a régiót. Sykora és Blazek városrégiót említene, ugyanakkor olyan a horizontális partnerségi elemek, mint az agglomerációs térség bevonása a döntéshozatalba, nem jelennek meg anyagokban.

(3) Nemzetközi kapcsolatok és együttműködések a Prágai régióban

A Prágai régió esetében nem találtunk határ menti és jelentősebb transzregionális együttműködést. Elemzésünkben itt is szembesültünk azzal a problémával, hogy a nemzetközi együttműködések nem régió szintűek, hanem a fővároshoz köthetők.

Prága, mint főváros nemzetközi kapcsolatai meglehetősen kiterjedtek, globális méreteket öltenek. Orosz, kínai, japán és amerikai nagyvárosokkal kötött partnerségi megállapodásokat a főváros a gazdasági és kulturális együttműködések elősegítésére (Prágai Főpolgármesteri Hivatal [2007]). A cseh főváros az elmúlt időszakban nagy hangsúlyt fektetett a szomszédos országok régióival való intenzívebb kapcsolatapolásra. Új közúthálózatok kiépítése - Nürnberg és Berlin irányába – ebben nagy szerepet játszhatnak.

Fontosabb további transzregionális együttműködés részeként a Prágai régió tagja az Európai Metropoliszrégiók és az Európai Innovatív Régiók Hálózatának.

Összefoglalva vizsgálatunk ezen részét a Prágai régió a EUROCITIES, UNION OF CAPITALS OF EU (Európai Unió Fővárosainak Szövetsége), OWHC (Világörökségi Városok Szervezete), a COFACE társult jogkörrel bíró, valamint a RIBN (Kutatási Innovációs és Üzleti Hálózat Közép- és Délkelet-Európában) nemzetközi együttműködéseknek tagja.

„Prága város Delegációja az Európai Unióhoz” nevű szervezettől kapott információink alapján egy négy-öt fő állománnyal rendelkező kis brüsszeli képviselettel rendelkezik a régió. A képviselet a régió attraktivitásának növelését, nemzetközi konferenciák és együttműködések szervezését végzi.

A regionalizáció nem növelte a területi szereplők közötti együttműködést a Prágai régióban. Mindezek hiánya megmutatkozott a területi kapcsolatok alacsony szintjében. Így korlátozott az innovációs hálózat kiépítése, a közlekedési együttműködések kialakítása, és a különböző szolgáltatások területi szintű ellátása. Úgy gondoljuk, hogy mindezen funkciók hiányában a cseh fővárosi régió fejlődése a későbbiekben megtorpanhat. Hatékony területi összefogás nélkül a főváros egymaga képtelen integrált megoldásokat adni a külső és a belső kihívásokra.

A Prágai régió egy olyan városrégióként határozható meg, ahol a főváros intézményrendszere erős kapacitása révén képes ellátni az uniós fejlesztéspolitika feladatait. Ez azonban nem valódi területi kormányzási intézmény, ezért félrevezető lenne a Hooghe – Marks, illetve a METREX modellekkel való egybevetés.

4.6 A Pozsonyi régió elemzése¹⁹⁷

4.6.1 A szlovák közigazgatás jellemzése 1990-től napjainkig

A rendszerváltást követően Szlovákiában az elsősorú törekvés a központi államigazgatás és a helyi önkormányzati struktúra létrehozása és megerősítése volt. Az 1990-es évek második feléig a közigazgatási rendszerben a területi államigazgatás szerepe dominált. Ez erőteljes aránytalanságot alakított ki a szlovák közigazgatásban, amelynek hatása mindmáig érezhető.

A területi államigazgatás „bázisegységeként” hetvenkilenc körzetet hoztak létre. Ennél magasabb területi szinten hosszú ideig nem alakult ki egységes struktúra. A területi államigazgatás meglehetősen sok átfedéssel és párhuzamossággal működött.

Az önkormányzati igazgatás kezdetben kizárólag a helyi önkormányzati szintre koncentrálódott. Választott területi önkormányzati szint kialakítása csak az átalakulási időszak végén kezdődött meg. A megkésettség elsősorban abból eredt, hogy a parlamenti pártok nem tudtak megegyezni a közigazgatási reform irányát illetően. Ebben bizonyára komoly szerepet játszott, hogy a rendszerváltást követően Szlovákiában és Csehországban erős politikai bizalmatlanság övezte a területi közigazgatási funkciók megerősítését (Ferry – McMaster [2005] és Bryson [2008]). A nyolc NUTS3-as szintű választott megyei önkormányzat létrehozásának törvényi alapját 1996-ban fogadták el, ugyanakkor ténylegesen csak 2001-től működnek¹⁹⁸. A területi önkormányzati igazgatás létrehozására egy átfogó közigazgatási reform keretében került sor¹⁹⁹.

A közigazgatási reform keretében döntés született, hogy megyei szinten egységesítik a közigazgatási funkciókat.²⁰⁰ A megye lett az a területi szint, ahol a területi önkormányzati igazgatást létrehozták, másrésről az államigazgatás területi struktúráját és illetékességi körét szintén ehhez a területi egységhez igazították. Ficza Csaba rámutatott, hogy a területi államigazgatás a dekoncentráció nyomán sem tudott teljes mértékben

¹⁹⁷ Nemzetközi elnevezése és a NUTS2-es lehatárolás alapján Pozsonyi régió elnevezést használjuk. Fontos kiemelni, hogy a területi adottságok és a lakosságszám alapján valójában egy megyei önkormányzatról van szó.

¹⁹⁸ 302/2001 törvény tartalmazza a megyei önkormányzatok feladatait.

¹⁹⁹ Több kutatás is kiemelte, hogy az 1996-os módosítások a központi igazgatás befolyását erősítették elsősorban, nacionalista törekvéseket is tartalmazva, döntően a felvidéki magyarság rovására (Hardi – Mezei [2002] és Ficza [2005]). Hasonló vonások a szlovák közigazgatás 2004-es módosításakor is megjelentek.

²⁰⁰ Az ezzel kapcsolatos kutatási eredményeket Ficza Csabától vesszük át. Ficza rámutatott, hogy az államigazgatás területi szintje a dekoncentralizáció nyomán sem követte megfelelően a megyerendszert, attól több esetben is eltért (Ficza [2005] p. 245).

egységes területi struktúrákat kialakítani, attól több esetben is eltért (Ficza [2005]). Ficza ugyanakkor megállapította, hogy az elmúlt időszakban a szlovák közigazgatási modernizáció jól látható törekvése volt az önkormányzati- és az államigazgatás-igazgatás harmonizációja megyei szinten, erősítve ezzel a kormányzási funkciókat.

A közigazgatási reform a *2000-2006-os időszakban gyorsult* fel. Az 1990-es önkormányzati törvény 2001. évi módosításával a települési önkormányzatok szétválását és további elaprózódását kívánták megakadályozni.

2001-től megkezdték működésüket a választott megyei önkormányzatok, és folyamatosan növelték a megyei önkormányzatok jogosítványait.²⁰¹ A finanszírozás oldaláról ugyanakkor erőteljesen függnék a központi kormányzattól. Bevételi forrásuk döntő többségét a megosztott adók és az állami támogatások teszik ki, amelyek együttes nagysága meghaladja a kilencvenöt százalékot (Sivák [2007]). Ez az erőteljes állami függőség korlátozza a megyei önkormányzatok mozgásterét. Phillip Bryson elemzését felhasználva látható, hogy 2005-től megindult a fiskális decentralizáció, amelynek keretében lehetővé tették az önkormányzatok számára, hogy saját bevételeiket növeljék, helyi adók formájában (Bryson [2008]).

Emellett tovább folytatódott a területi államigazgatási rendszer egységesítése, és összehangolása a megyerendszerrel. 2004-ben a területi államigazgatás különböző illetékességű hatóságainak további (jelentős) összevonására került sor, csökkentve ezzel a párhuzamos intézményi struktúrákat és a területi államigazgatás széttagoeltságát (Sivák [2007]). Ezzel egyidőben megszüntették a járási szintet, amely korábban az államigazgatás helyi szintjét képezte. A járások feladatait nyolc kerületi hivatal, – megyei lehatárolásban, a belügyminisztériumnak alárendelt szerv, kinevezett előljárással – ötven körzeti hivatal és 221 speciális illetékességű államigazgatási hivatal vette át (Ficza [2005] p. 239).

A fejlesztéspolitikai intézmény-rendszer empirikus vizsgálatát Milan Bucek és Maros Finka professzorokkal folytatott konzultációkra alapoztuk. Az általunk több alkalommal is megkeresett Szlovák Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium és háttérintézménye, az Urbion, ugyanis nem adott értékelhető választ megkeresésünkre.

²⁰¹ Sivák József szerint a szlovák választott területi közigazgatási rendszer a magyar megyei önkormányzati rendszerrel összehasonlítva szélesebb finanszírozási jogosítványokkal és feladatellátási kompetenciákkal rendelkezik, de pénzügyi függőségük a központi kormányzattal szemben a szlovák modellben is magas.

2001-ben született döntés a tervezési-statisztikai régiók létrehozásáról. A NUTS2-es szint semmilyen közigazgatási funkcióval nem rendelkezik, szerepe az uniós pénzek felhasználására korlátozódik. NUTS2-es szinten a megyei önkormányzatok jogszabályban előírt együttműködése és egyeztetése folyik területfejlesztési és gazdaságfejlesztési kérdésekben. Ezek valójában formalizált döntés-előkészítő folyamatok, amelyekben a régiókat alkotó megyei önkormányzatoknak és a nagyobb települési önkormányzatoknak véleményezési joguk van, az érdemi döntést az illetékes ágazati-, illetve a fejlesztési minisztériumban hozzák.

Milan Bucek-kel folytatott konzultációnk keretében a szlovák fejlesztéspolitika intézményrendszerének alakulását is áttekintettük. A *2004-2006-os időszakban* a társult megyékből kialakított régiók önálló fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel nem rendelkeztek. A regionális politika lebonyolítását teljes egészében a központi kormányzat és annak területi szervei, a fejlesztési ügynökségek végezték. Horizontális elemek a fejlesztési tervek egyeztetése és társadalmi vitája kapcsán jelentkeztek.

Így a megyei önkormányzatok – amelyek jogszabályból eredő kötelezettsége a megyei területfejlesztési és -rendezési tervek elkészítése - és a megyei szinten működő államigazgatási hivatalok közösen véleményezték az anyagokat. Ezután került sor az országos egyeztetésre. Ez utóbbit az építésügyi és fejlesztési tárca fogta össze, amelynek feladata az egyeztetési folyamat mind ágazati, mind területi szintű megszervezése.

Nem helytálló az a nézet, hogy a szlovák regionalizáció horizontális jogkörök megerősítésével alulról építkező térségi kezdeményezésként működik. A „társult megye” típusú regionalizáció érdekében nem növelte a régiók kompetenciáit, mert a megyék sem feladatot sem jogkört nem adtak át a régióknak. NUTS2-es szinten tervezési-statisztikai régiók vannak, amelyeknek semmilyen intézményrendszere nem alakult ki. A NUTS2-es régiókkal az uniós források felhasználására alkalmas területi egységeket próbáltak meghatározni. A négy statisztikai régió létrehozásával ezt részben tudta teljesíteni Szlovákia, hiszen három 1-1,2 milliós lakosságú területi-statisztikai régiót alakított ki. A Pozsonyi régió lényegesen alacsonyabb népességéből eredően nem teljesíti ezeket a kritériumokat. A szlovák fővárosi régió lakosságszáma alig haladja meg a hatszázezer főt, amely nem felel meg a NUTS2-es besorolásnak. A NUTS2-es területi statisztikai rendszer legfontosabb ismérve a lakosságszám, amelyre az ajánlás, hogy nyolcszázezer

és három millió fő közötti legyen²⁰². Milan Bucek elmondta, hogy a Pozsonyi régió ebben a formában történő kialakítása politikai szempontokkal magyarázható, a Nyugat-szlovákiai (Nagyszombati) megyével²⁰³ közös régió lényegesen több fejlesztési forrást jelentett volna. Egy olyan régiót hoztak létre, amely kis területen, alacsony lakosság-számmal magas szintű területi tőkével rendelkezik. A régió a legfejlettebb regionális versenyképesség kategóriába tartozik, amely az ország egyetlen nemzetközileg is versenyképes térsége. A szlovák fővárosi régióra – speciális fejlettségéből adódóan – egyedi programot dolgoztak ki²⁰⁴, a másik három régió az ún. konvergencia célkitűzésben található.

17. táblázat A szlovák közigazgatási rendszer a NUTS klasszifikáció alapján

Területi szintek és szereplők	Száma (db)
NUTS 1 – az egész ország	1
NUTS 2 területi-statisztikai régió	4
NUTS 3 megye (kraj) – önkormányzati igazgatás, valamint a területi államigazgatás (kerületi hivatalok) szintje	8
NUTS 4/LAU 1 körzet, járás – államigazgatás bázis egysége volt	79 ²⁰⁵
NUTS 5 / LAU 2 települési önkormányzat	2891

Forrás: EUROSTAT [2004d] és saját adatgyűjtés

A nyolc NUTS3-as megyei önkormányzathoz négy NUTS2-es területi-statisztikai régiót alakítottak ki az alábbi elvek szerint:

- A Pozsonyi megye egyben NUTS2-es statisztikai egység lett.
- A Dél-nyugati régiót Nagyszombat és Nyitra megyék alkotják.
- Az Észak-nyugati régió Trencsén és Zsolna megyékből áll össze.
- A Keleti régió része Besztercebánya, Kassa és Eperjes megyék.

Így területileg és lakosságszámban ugyan nagyobb kiterjedésű lehatárolásokat kapunk, amelyek azonban nem rendelkeznek valódi régióközpontokkal, és a régiók létrehozásával nem alakultak ki regionális gazdasági központok.

²⁰² Ennek a feltételnek a másik három NUTS2-es területi-statisztikai régió megfelel. Érdekes megjegyeznünk még, hogy már a megyei önkormányzati egységek tekintetében is csak egy megye rendelkezett kisebb lakosságszámmal, mint a Pozsonyi megye.

²⁰³ A Pozsonyi régiót körbevevő megye.

²⁰⁴ A Pozsonyi régió fejlettségéből adódóan már a 2004-2006-os időszakban is a regionális versenyképesség kategóriába esett.

²⁰⁵ A 2004-es közigazgatási reformot követően megszüntették a járási szintet.

18. táblázat A szlovák megyei önkormányzatok (NUTS3) nagysága és az ott található települési önkormányzatok száma

Megyei önkormányzat (kraj)	Területe (km²)	Helyi önkormányzatok száma (db)
Pozsonyi	2053	73
Nagyszombati	4148	249
Trencsényi	4501	275
Nyitrai	6343	345
Zsolnai	6788	323
Besztercebányai	9455	523
Eperjesi	8993	665
Kassai	6753	438
Szlovák Köztársaság összesen	49034	2891

Forrás: Sivák, 2007; Ficza, 2005 és Pozsonyi megyei Önkormányzat, 2007 adatai alapján

Maros Finka kiemelte, hogy a 2007-től kezdődő új programozási időszakban a szlovák fejlesztéspolitika a horizontalitás és az intézményesített partnerségi struktúrák megerősítésére törekszik, ugyanakkor érdemi hatáskört a döntéshozatalban a területi szereplők továbbra sem kapnak. Elsődleges cél az uniós források maximalizálása. Ennek keretében tizenegy operatív programot alakítottak ki a következő megosztásban: nyolc ágazati OP, egy integrált regionális operatív program, egy operatív program regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésre, valamint egy operatív program technikai segítségnyújtásra.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerben elmozdulás történt azáltal, hogy a regionális operatív programokban a megyei önkormányzatok közreműködő szervezetekként vesznek részt. A fejlesztési források lebonyolításában korlátozottan – csak bizonyos prioritások mentén – megjelentek a területi önkormányzatok.

Megítélésünk szerint ezek valóban csak kezdeti decentralizációs próbálkozások. Hiszen az ágazati operatív programok súlya több mint nyolcvanöt százalék a fejlesztési forrásokban, a regionális operatív programok aránya pedig alig haladja meg a tizenhárom

százalékot²⁰⁶. Az ágazati programok teljes lebonyolítását változatlanul a központi kormányzat és intézményrendszere irányítja.

A strukturális alapok és Kohéziós Alap felhasználásában Szlovákia az Európai Unióban a tizedik helyen állt a 2004-2006-os időszak eredményeit vizsgálva. A központi fejlesztési intézményrendszer hatékonyságát és a magas forrásabszorpciós képességet mutatja, hogy 2007-ig a strukturális alapok 73.58 százalékát használta fel (GSZT [2009]). Ezzel a cseh és a lengyel intézményrendszerrel közel azonos szinten állt, Magyarországtól mintegy tíz százalékkal maradt el.

Az első értékelések alapján a szlovák regionális politika intézményrendszere a 2007-2008-as időszak alapján a kelet-közép-európai átlagnál hatékonyabban működik, az új programozási időszak forrásainak mintegy tizenhét százalékát tudta lekötni (KPMG [2009]). Az összehasonlító tanulmány a szlovák struktúrában elsősorban a központi koordináció erősségét emelte ki pozitív példaként, ami a források felhasználását felgyorsította.

Az új programozási időszakban némileg megindult az egyeztetések fokozatos kiszélesítése a térségi szereplők és a civil szféra irányába. A partnerségi szereplők bevonásával ugyan erősödhet a kormányzás horizontális jellege, de ez továbbra sem jelenti NUTS2-es szinten valódi regionális intézményrendszer létrehozását, hosszabb távon regionális önkormányzatok bevezetését. Bucek professzor ugyan megemlítette, hogy kormányzati oldalról és tudományos körökben is vizsgálják, hogy a szlovák régiók milyen növekvő szerepet vállalhatnak a jövőben a regionális politika lebonyolításában. Ebben áttörést a regionális operatív programok önálló tervezése és lebonyolítása jelenthetne. Megítélésünk szerint a jelenlegi intézményi struktúra ugyanakkor erre alkalmatlan, túlságosan központilag irányított.

4.6.2 A Pozsonyi régió vizsgálata a területi tőke oldaláról

(1) A térstruktúra aszimmetriája

Szlovákia lakossága a 2002-es adatok alapján 5,4 millió fő, az ország területe 49 034 km², amellyel Európában a kis államok közé sorolható (EUROSTAT [2004d]). A „Po-

²⁰⁶ A három konvergencia régió regionális operatív programjának kerete 1.445 millió euró. A Pozsonyi régió Operatív Programjának pénzügyi kerete 87 millió euró. Szlovákia uniós fejlesztési forrásainak kerete 11.360 millió euró (Szlovák Köztársaság Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztériuma [2007]).

zsonyi régió” a vizsgált közép-európai fővárosi régiók közül a legkisebb lakosságát tekintve, területi kiterjedésében pedig Szlovákia legkisebb NUTS2-es területi-statisztikai régiója. A szlovák fővárosi régió területe mindösszesen 2053 négyzetkilométer, amely az ország összterületének 4,2 százaléka. Ez is jól mutatja, hogy valójában egy NUTS3-as struktúráról van szó, amely a szlovák fővárost és agglomerációját tartalmazza.

Szlovákiában hiányoznak a nagyvárosi térségek. Pozsonyi agglomerációs övezet mellett az ESPON csoportosítás szerint egyedül a Kassai funkcionális városi térséget lehetne regionális pólusként jellemezni (ESPON 1.4.3 [2007]). Ez utóbbi lakosságszáma mintegy 350 ezres, amely lakossági és gazdaság fejlettségi adatokban is jelentősen elmarad a szlovák fővárosi régiótól.

Ugyanezt az eredményt kapjuk, ha a települési önkormányzatokat vizsgáljuk lakossági megoszlásuk alapján. Az átalakulás időszakában nagyszámú és funkcionálisan eltérő települési önkormányzati szintet hoztak létre, amelyre az erős fragmentáltság jellemző. Ez mutatja 19. táblázatunk is.

19. táblázat A szlovák települési önkormányzatok megoszlása az egyes lakossági kategóriákban (2001-es adatok alapján)

Lakosságszám	Százalékban	Számban
499 alatt	41,5	1199
500-999	27,0	783
1000-1999	18,6	536
2000-4999	8,7	253
5000-9999	1,8	53
10000-49999	2,1	62
50000 fölött	0,2	5
Az önkormányzatok száma	100 %	2891 db

Forrás: EUROSTAT [2007b]

Jelentős a fragmentáltság, amit jól jelez, hogy a szlovák települési önkormányzatok több mint kilencvenhét százaléka tízezer fő alatti településből áll. A tízezer fő feletti települések száma pedig mindösszesen hatvanhét. A szlovák térstruktúrát döntően a kis lélekszámú települések jellemzik. Meghatározó funkcionális nagyvárosi térségnek egyedül a Pozsonyi régiót tekinthetjük.

Miután a Pozsonyi régió a megyei szintnek felel meg, ezért a többi megyei önkormányzattal is összehasonlítottuk területi és lakossági adatok alapján. Területi lehatárolás alapján a legkisebb, ugyanakkor a legnagyobb népességű. Ebben a megyében található a legkevesebb települési önkormányzat, a hetvenhárom település azonban így is magas szám. Ha a megyei önkormányzat belső szerkezetét nézzük, akkor láthatjuk, hogy nincsenek meghatározó térségi pólusok. A megye nyolc közigazgatási kerületből áll, amelyben a főváros öt kerületet ad, és a környező agglomerációs térség további hármat. A főváros regionális operatív programja szerint Pozsony mellett hat másik város található még a régióban, azonban ezeket alacsony lakosságszámuk és funkciójuk alapján sem nevezhetjük helyi pólusoknak (Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007] p. 16). A funkcionális nagyvárosi térségen belül horizontális hálózatok a térszerkeztúra vonatkozásában nincsenek.

(2) A Pozsonyi régió gazdasági adatai

A régió kis kiterjedése ellenére Szlovákia legerősebb gazdasági központja. A régió kiemelkedő gazdasági teljesítményét a szolgáltató szektor adja. A bruttó hozzáadott értékben a terciér szektor a régió gazdasági teljesítményének mintegy nyolcvan százalékát produkálja, országos viszonylatban meghaladja a hatvanöt százalékot (Pozsonyi megyei Önkormányzat [2007]). Az ipari termelés nagysága a régióban a szlovák összipari teljesítmény mintegy negyven százaléka. Ezek az adatok jól tükrözik a régió túlságosan magas erőfölényét és dominanciáját.

20. táblázat Az egyes termelési szektorokban dolgozók aránya a Pozsonyi régióban (2000-ben és 2006-ban)

Termelési ág	Foglalkoztatottak aránya 2000-ben (százalékban)	Foglalkoztatottak aránya 2006-ban (százalékban)
Mezőgazdaság	1,1	0,9
Ipar	28,9	27,5
Szolgáltatások	70	72,6

Forrás: A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]

A Pozsonyi régió termelési szerkezetét, foglalkoztatottsági arányát és termelékenységét bemutató statisztikai adatok is alátámasztják a szolgáltatási szektor magas fejlettségét. Ugyanakkor a gazdasági versenyképességeket vizsgáló stratégiai anyagok – „Szlovákia Lisszabon Stratégiája 2010-ig programja” és a „Pozsonyi megyei Önkormányzat Regio-

nális Innovációs Programja” – a legfejlettebb technológiák alacsonyabb arányára hívják fel a figyelmet.

Az EUROSTAT adatai alapján az ipari termelésben jelentős az autógyártáshoz kapcsolódó termelés, az elektrotechnikai berendezések előállítása, a vegyipar és az élelmiszeripar aránya. Meghatározó a nagy- és kiskereskedelmi szolgáltatások, az ingatlanszektor és az üzleti szolgáltatások mértéke is. Ugyanakkor alacsonyabb a banki, a biztosítási és egyéb pénzügyi szolgáltatások részaránya a tercier szektorban, mint a fejlett nagyvárosi régiókban (EUROSTAT [2004d] és [2007b]).

(3) Tudáskoncentráció a régióban

A Pozsonyi régióban a legmagasabb a kutatás-fejlesztés aránya Szlovákiában. Mintegy negyvenhárom százaléka a kutatóintézeteknek, illetve ötvenhárom százaléka a kutatás-fejlesztésben dolgozóknak található ebben a régióban (EUROSTAT [2004d] és Pozsonyi megyei Önkormányzat [2007]). Az OECD egy 2003-as vizsgálata, amely Bécset és Pozsonyt, mint metropolisztérstét vizsgálta, a 2. pontban említett stratégiai dokumentumokkal összhangban megállapította, hogy a Pozsonyi régióban alacsony a magas innovációt és technológiát alkalmazó vállalkozások száma (OECD [2003]). Kevés innovációs központ működik, kevés az inkubátorházak száma, amelyek az innovációs tevékenységet összefognák. Ezt későbbi anyagok is megerősítették. Így a régió fejlesztési anyagaiból hiányzott az innovációs és klaszter stratégia, amelyet a regionális operatív program komoly hátránnyá tüntetett fel (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007] pp. 47-50). Ennek ellensúlyozására a Szlovák Tudományos Akadémia koordinálásával a fővárosi régióban széles körű alap- és alkalmazott kutatások indultak. Ehhez alapként hozzájárulhat a felsőoktatásnak a régióban való koncentrációja: a szlovák diákoknak több mint negyven százaléka tanul a régió öt egyetemén, mintegy huszonnyolc karon. Mindezek a cross-szektorális kapcsolatok lehetséges meglétét mutatják, ami a regionális fejlődésben jelentős impulzusokat adhat. A kérdéskört a régió fontos prioritásként kezeli, amelyet jól mutat, hogy a regionális program három fő célkitűzése közül a második pillér az innováció és a technológiai modernizáció.

(4) Demográfiai adatok és a foglalkoztatottság szintje

A régió lakossága alig haladja meg a hatszázezret, amely az ország lakosságának 11,6 százaléka. Jelentős eltérések mutatkoznak ugyanakkor a sűrűn lakott főváros és agglo-

merációs térsége népsűrűsége között (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]). A régióban a foglalkoztatottsági ráta mintegy hatvannégy százalékos, amely 3,6 százalékponttal magasabb az országos átlagnál, de elmarad a Lisszaboni célkitűzésben megfogalmazott hetven százaléktól (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]). A legsúlyosabb probléma a fiatalok magas munkanélküliségi rátája. Ehhez hozzájárul, hogy a képzési struktúra rugalmatlanul alkalmazkodik a munkaerőpiachoz. A régióban az átlag életkor 39,1 év, valamint kedvező, mintegy 66,1 százalék az aktív (munkaképes) lakosság aránya a népesség korösszetételében (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007] p. 22).

A régió belüli szuburbanizációs mozgásokat nem vizsgáltuk. A regionális fejlesztési program adatai alapján mintegy 140-150 ezer főre tehető az „ingázó” személyek száma, akik Pozsonyba és környékére járnak dolgozni vagy tanulni Szlovákia többi régiójából, és mintegy 15 ezer főre tehető azon személyek száma, akik a Pozsonyi régió kívül Ausztriában, Magyarországon vagy Csehországban dolgoznak.

(5) Multikulturális index

Empirikus kutatásunk alkalmával szerzett információink alapján a régió nemzetközi multikulturalitás indexe a legalacsonyabb az általunk vizsgált közép-európai fővárosi régiók között. Ezért az ötfokozatú skálán kettesre értékeltük. Értékelésünkben elsősorban azt vettük figyelembe, hogy a Pozsonyi régió területi és lakossági nagysága alapján lényegesen elmarad a többi fővárosi régiótól. Ezáltal kisebb a nemzetközi kisugárzása is, amelyet a nemzetközi intézmények és vállalatok alacsonyabb aránya is jól mutatott. Így a többi között egy meghatározó nemzetközi intézetet sem találtunk, amely regionális székhelyül a Pozsonyi régiót választotta volna kivéve az Egyesült Nemzetek Közigazgatási Hálózatának (UNPAN) részeként működő NIPSA CEE hálózatot. A Közigazgatási Intézetek és Iskolák Közép-Európai Hálózata (NISPA CEE) ugyan kutatásunk terén fontos intézmény, nemzetközi jellegét a szlovák fővárosi régióknak azonban nem tudja befolyásolni. A régió turisztikai attraktivitása is alacsony, ahogy alacsony a külföldiek aránya is. Ugyanakkor azt gondoljuk, hogy a CENTROPE kezdeményezés keretében a Pozsonyi régió nemzetközi helyzete valamelyest javulni fog.

(6) Elérhetőség

A régió a jól kiépített csomópont sikeres iskolapéldája, tudatos fejlesztéssel sikerült jelentősen javítani nemzetközi és országos szintű elérhetőségét. A további fejlesztésekhez a CENTROPE kezdeményezés aktívan hozzájárulhat. Itt elsősorban a közvetlen vasútvonal ötletére gondolunk Bécs és Pozsony között, vagy a két nemzetközi reptér működésének összehangolására (Napi Gazdaság [2007]). A régió két jelentős autópálya-folyosó csomópontja, amely a cseh, a magyar és az osztrák határig biztosítja a gyors elérhetőséget. Ezen felül a vasút és a vízi közlekedésben is fontos térségi csomópont, nemzetközi reptere viszont jelentős kapacitás kihasználatlansággal bír (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]). A Transz-európai hálózatok (TEN –T, TERN és TINA) vizsgálata kapcsán a szlovák fővárosi régió három nemzetközi korridor megy keresztül²⁰⁷. A Pozsonyi régió jobb megközelíthetőségét szolgálja a regionális operatív program első pillére. A régió közúti, vasúti, légi és vízi közlekedési hálózatának fejlesztése figyelhető meg, amely elősegíti a régió bekapcsolódását az európai városhálózatok struktúrájába.

A régió kis területe ellenére közszolgáltatásait tekintve relatíve önálló, közmű szolgáltatásait határain belül tudja biztosítani, az áramellátás kivételével. Versenyképességét növelő tényező, hogy Szlovákiában a fővárosi régió rendelkezik a legvonzóbb élet- és lakhatási feltételekkel (EUROSTAT [2004d]). Ezt támasztja alá közvetve, hogy itt a legmagasabbak az ingatlanárak, ugyanakkor jelentős a zöldterület nagysága, és magas a természetes környezet aránya, például a régió területének negyede NATURA 2000²⁰⁸ övezetnek számít (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]).

4.6.3 A Pozsonyi régió elemzése a társadalmi tőke oldaláról

A területi kormányzás és az intézményi működés vonatkozásában vizsgálatunk eredményeit alapvetően befolyásolta, hogy a NUTS2-es szint egybeesett a NUTS3-as szinttel. Így az intézményi működés vonatkozásában – mind a fejlesztéspolitika, mind a területi feladatellátás oldaláról - megyei kompetenciákkal találkoztunk. Ami nem felel meg az általunk használt régió fogalomkörnek. Korábban bemutattuk, hogy a szlovák modell-

²⁰⁷ A „4-es számú folyosó - Berlin – Prága – Pozsony – Bécs -; az „5a” folyosó – Kijev – Ungvár – Pozsony – Bécs - és a „7-es” folyosó – a Duna, mint nemzetközi folyó.

²⁰⁸ A NATURA 2000 a természetes területek és az élőhelyek védelmére vonatkozó uniós irányelvek és az azokból eredeztethető nemzeti jogszabályok gyűjteménye. A program az ökológiai hálózat védelmére szolgál (VÁTI - Térport [2007]).

ben a NUTS2-es régió területi-statisztikai szint, megyei alapon szerveződő intézményrendszerrel.

A közigazgatási reformfolyamat ismertetésekor részleteztük, hogy a megyei szint jogosítványait mi módon erősítették. Így fokozatosan növelték a területi önkormányzati igazgatást, az államigazgatás területi dekoncentrációjával pedig arra törekedtek, hogy az a lehető legjobban illeszkedjen a megyerendszerhez.

A megyei önkormányzat mellett a főváros működését is külön törvényben szabályozták²⁰⁹. A fővárosi önkormányzat kétszintű, a kerületek is önálló önkormányzati jogkörrel rendelkeznek. A Pozsonyi régió esetében ez települési szinten egy kétszintű önkormányzati struktúrát jelent, amely kiegészül a területi szinten működő megyei önkormányzati rendszerrel. A fővárosi önkormányzatnál végzett kutatásunk azt igazolta, hogy kissé nehézkes, bürokratikus koordinációs struktúra alakult ki.²¹⁰ Gyakoriak a konfliktusok a fővárosi önkormányzat és a megyei önkormányzat között. Ennek egyik oka, hogy a fővárosi önkormányzat lényegesen több feladattal és forrással rendelkezik, mint a megyei. A főváros és a megyei önkormányzat feladatai és pénzügyi forrásai tekintetében erős aszimmetria mutatkozott.

(1) A regionális kormányzás működése a Pozsonyi régióban

A regionális kormányzás vizsgálata lényegében a Pozsony megyei Önkormányzat működését foglalja magában. Az így bemutatásra kerülő területi igazgatási szint magyar viszonylatban megyei struktúrának felel meg. Vizsgálatunkkor a markáns különbséget a magyar, a cseh és az osztrák modellel szemben a szlovák esetben az adta, hogy a főváros része a megyei önkormányzatnak. A szlovák modell esetében ily módon funkcionális városi térségről, nagyvárosi igazgatásról beszélhetünk.

A Pozsonyi megyei Önkormányzat kiterjedt igazgatási jogkörrel rendelkezik, amelynek törvényi alapját a 302/2001. jogszabály adja. Ennek alapján folytat térségi feladatellátást, és a központi kormánnyal együttműködve dolgozza ki tervezési és területfejlesztési feladatait. A területrendezési szabályozást megyei szinten, saját hatáskörben készíti el. Az infrastrukturális kérdések kapcsán a megyét érintő fejlesztésekben pedig véleményezési joga van. Emellett az elővárosi közlekedés működtetésében vállal a megyei önkormányzat szerepet.

²⁰⁹ Szlovákia második legnagyobb városa, Kassa, esetében is külön törvény szabályozza a városi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok viszonyát.

²¹⁰ Miroslav Mojzis, a Pozsonyi Városháza nemzetközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

A megyei önkormányzat hatáskörébe tartozik a regionális turizmus és a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése is. A közszolgáltatások kapcsán az oktatási, a szociális és ifjúsági, valamint az egészségügyi feladatok terén meghatározó a területi önkormányzat szerepe (Pozsonyi megyei Önkormányzat [2007]). Mindez széles körre kiterjedő területi kormányzást mutat, egyedül a környezetvédelemben nem találtunk kiterjedt funkciókat a megyei önkormányzatnál, az továbbra is jellemzően ágazati kompetencia maradt²¹¹. Ez azt mutatja, hogy a szlovák közigazgatási reform keretében a megyei önkormányzatok jogosítványait valóban fokozatosan megerősítették.

A fejlesztéspolitika intézményrendszerének vizsgálatakor a területi önkormányzat részvételét meglehetősen korlátozottnak találtuk²¹². Ugyan a fejlesztéspolitikai intézményrendszer megegyezik a megyei lehatárolással, de a központi kormányzat dominanciája érvényesül.

A Pozsonyi régió regionális kormányzásának kialakulásában meghatározó szerepe volt annak, hogy a régió már az első programozási időszakban, 2004-2006 között az ún. regionális versenyképesség célkitűzésben szerepel. Az Építési és Regionális Fejlesztési Minisztérium önálló fejlesztési dokumentumot készített a régióra. Maros Finka és Milan Bucek hangsúlyozták, hogy a „többlet jogosítványok” révén a Pozsonyi megyei önkormányzatot és a fővárost jobban bevonták az egyeztetésekbe, mint a másik három régió esetében lévő helyi és területi (megyei) önkormányzatokat.

A 2007-2013-as programozási időszak decentralizációs törekvései a szlovák fejlesztéspolitikában érdemi jogosítványokat továbbra sem adtak a régióknak. Több kompetenciát is a megyei önkormányzatok alá rendelték, ám érdemi beleszólást a döntéshozatalba nem kaptak. Az uniós források tervezését, lebonyolítását és kifizetését továbbra is a központi kormányzat végzi. Az irányító hatósági feladatokat az ágazati minisztériumok látják el. A legfőbb koordinációt az Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium végzi. Az irányító hatóságok közreműködő szervezetei is központi kormányzati hatáskör alá tartoznak, egyedül a regionális operatív program keretében lát el közreműködő feladatokat a Pozsony megyei Önkormányzat.

²¹¹ Ez alól kivételt a nemzeti parkok működtetése jelentett. A megye közel 48 ezer hektár területű nemzeti parkkal rendelkezik. A feladatellátásban együttműködés alakult ki más megyei önkormányzatokkal is (Pozsonyi megyei Önkormányzat [2007]).

²¹² Jelena Hudcovska-t, a Pozsonyi megyei Önkormányzat, Területfejlesztési Főosztály munkatársát kerestük meg.

A regionális operatív programok tervezésében, a pályázatok lebonyolításában a Pozsonyi megyei Önkormányzat véleményezőként, illetve projekt alapon vesz részt. Ez szűk körű, korlátozott, – jellemzően egyeztetési feladatokat jelent – érdemi döntéshozatali funkciók és mozgástér nélkül. A regionális operatív program tervezése egy tizennyolc fős munkacsoport keretében folyt, központi kormányzati túlsúllyal. Tíz képviselője volt az ágazati minisztériumoknak, két-két delegáltja a megyei- és fővárosi önkormányzatnak. Négy tag képviselte az érdekszövetségeket²¹³ (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]).

Empirikus kutatásunk azt mutatja, hogy a Pozsony megyei Önkormányzat a Regionális Operatív Program végrehajtásában korlátozott mértékben vesz részt. Az operatív program három pillérre épül (infrastruktúrafejlesztés; innovációs és információs társadalomfejlesztés; technikai segítségnyújtás), és kerete mintegy nyolcvanhét millió euró, ami a saját résszel kiegészülve meghaladja 102,3 millió eurót. A Pozsonyi régió azonban érdemi, aktív szerepet csak az infrastruktúrafejlesztésben lát el. Az ágazati operatív programokkal kiegészülve a Pozsonyi régió teljes fejlesztési kerete a 2007-2013-as időszakban 449 millió euró (Szlovák NSRK [2006]). Ez azt jelenti, hogy Szlovákia fejlesztési keretéből (11.361 millió euró) csupán négy százaléknyi forrást kívánnak a fővárosi régió fejlesztésére fordítani.

Négy tematikus területen, valamint az esélyegyenlőségi kérdésekben biztosítottak véleményezési jogkört a Pozsonyi megyei önkormányzat, és bizonyos esetekben a civil szervezetek számára. Mindösszesen ez mutatja a partnerséget a fejlesztéspolitikában. A legerősebb jogosítvánnyal a térségi közlekedésfejlesztésben – például tarifaközösség, elővárosi vonalak összekapcsolása, villamos és vasútvonalak szinkronizálása – vesz részt a megyei önkormányzat.

Az ágazati operatív programok esetében találkoztunk azzal, hogy közreműködő szervezetként több regionális fejlesztési ügynökséget hoztak létre a régiókban. Így például a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozó Innovációs és Információs Társadalom Operatív Program végrehajtását országosan negyvenöt regionális fejlesztési ügynökség végzi. Ebből mindössze kettő található a Pozsonyi régióban (Szlovák Köztársaság Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztériuma [2007]). Ezek twinning projektek szervezését, partnerségi kapcsolatok létrehozását végzik. Feladat, kompetencia és létszám tekinteté-

²¹³ Kereskedelmi és Iparkamara, Fenntartható Fejlesztések Közössége, Munkaadók Szövetsége, Szlovák Városok és Települések Szövetsége.

ben azonban ez nem hasonlítható össze a magyar modellben megismert regionális fejlesztési ügynökségekkel. Szűk tevékenységi kör és pár fős apparátus jellemzi a szlovák fejlesztéspolitikai intézményrendszert.

Általános megállapításunk, hogy az uniós források lebonyolítása rendkívül centralizált rendszerben folyik, a fejlesztési tárcánál jóváhagyott döntések területi végrehatását is a központi kormányzat végzi. A többszintű kormányzás vertikális és horizontális jellege csak korlátozott módon érvényesült a Pozsonyi régióban. A döntéshozatali szintek jól felépített jellegét nem tudtuk kimutatni sem a megyei önkormányzat feladatellátásában, sem a fejlesztéspolitikai intézményrendszer működésében. Az új programozási időszakban a meglévő intézményi struktúra horizontális „kibővítésének” lehetünk tanúi. Így a regionális operatív program előkészítése és tervezése a társadalmi és civil szereplők bevonásával történt.²¹⁴ Ezzel formailag maradéktalanul eleget tettek az uniós szabályoknak, az egyeztetéseknek intézményesített fórumát alakították ki. Például több szakaszos társadalmi vitát követően fogadták el a régió operatív programját, amelyet országos és regionális szinten fórumok előztek meg.²¹⁵ Kormányhatározatban szabályozták az irányító hatóság és a régióban létrehozott közreműködő szervezet feladatait.²¹⁶ Az egyes programokhoz hozzárendelt forrásokat pedig egy kormányrendeletben rögzítették.²¹⁷ Itt azonban szükséges kiemelnünk, hogy ez a központi államigazgatáson belüli szerepek egyszerűsítését szolgálja, a horizontális struktúrák megerősítését nem. Az uniós források komplex folyamatát az előkészítéstől, a pályázok befogadásától, a kiválasztástól, a pénzügyi finanszírozásig, valamint a kontroll és a monitoring funkciókig központilag végzik.

A centralizált fejlesztéspolitikai intézményi hálózat eredményességét mutatja, hogy Szlovákia az új programozási időszakban az uniós források felhasználását tekintve a közép-európai országok versenyében az első három ország között található. Ezt a kedvező eredményt annak ellenére is sikerült elérni, hogy a konkrét uniós pályázati kiírásokat csak 2008. első félévében indították (KPMG [2009]). Érdekesség ugyanakkor, hogy a Pozsonyi régió esetében az uniós források felhasználása mindösszesen öt százalék,

²¹⁴ Hétfordulós egyeztetés, amelyen az ágazati szereplők, a megyei önkormányzat, a megye legnagyobb önkormányzatai (nyolc település) és a civil oldal képviselői vettek részt.

²¹⁵ Ennek jogszabályi alapját a 1013/2006 kormányhatározat jelenti (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]).

²¹⁶ 832/2006-os kormányhatározat a regionális politika intézményrendszerének működésére (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]).

²¹⁷ 1005/2006 kormányrendelet (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]).

szemben a másik három régióra kiírt integrált regionális operatív program huszonhárom százalékaival (KPMG [2009]). A szlovák fejlesztéspolitikai intézményrendszer is a forrásabszorpció maximalizálására törekszik (GSZT [2009]).

(2) Partnerségi struktúrák a Pozsonyi régió esetében

A Pozsonyi megyei önkormányzat esetében az a sajátos helyzet állt elő, hogy egybeesik a szlovák fővárossal, valamint agglomerációs térségével. Ez behatárolta az interregionális kapcsolatok számát is, egyetlen funkcionális nagyvárosi kormányzási rendszerrel találkoztunk. A Pozsonyi régió számára meghatározó partnerségi együttműködések jellemzően a transzregionális hálózati kapcsolatok, amellyel a 3. pontban foglalkozunk.

A megye legszélesebb jogosítvánnyal a térségi közlekedésfejlesztéshez kapcsolódó célkitűzésben rendelkezik. 2007-ben integrált térségi városfejlesztési rendeletet dolgozott ki a megyei önkormányzat a települési önkormányzatokkal és a civil szervezetekkel közösen.

Az első kísérletek 2007-től történtek a Pozsonyi megyei önkormányzat és a térségi szereplők szerepének erősítésére. A partnereket négy tematikus program mentén kívánták jobban bevonni a döntés-előkészítési, a tanácskozási és véleményezési eljárásokba. Ezek a térségi közlekedés fejlesztésére, a környezetvédelemre a NATURA 2000 program keretében, az integrált városfejlesztési programokra és a régió info-kommunikációs jellegének erősítésére irányultak (A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007]). Deklarált célként jelent meg a társadalmi szervezetek súlyának erősítése a véleményezésben. Az alacsony szintű társadalmi aktivitás miatt azonban nem érték el a kívánt eredményt.

Ezen felül az esélyegyenlőségi programok és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben növelték a civil társadalom, a helyi és a térségi szereplők súlyát elsősorban a projektek előkészítésében és véleményezésében. Ezen kezdeményezések eredményességét még nem ismerjük. Az uniós forrásallokáció tapasztalatai azt mutatják, hogy a nemkormányzati szereplőket, a magánszférát nem sikerült még kellő mértékben aktivizálni.

(3) A Pozsonyi régió nemzetközi kapcsolatai és együttműködései

A Pozsonyi régió nemzetközi kapcsolatait vizsgálva a legalacsonyabb kapcsolati hálózatot találtuk. Ezt alátámasztja a régió alacsony multikulturalitás indexe. Ugyanakkor határ menti és transzregionális együttműködései hosszútávon erősíthetik a régió nemzetközi jellegét. Határ menti együttműködésként a CENTROPE, a JORDES+ és a Twin City kezdeményezésekben vett részt a Pozsonyi régió. Ezek a régió nemzetközi ismertségét és regionális marketingét növelő együttműködések, amelyek funkcionális projektek révén folyamatosan bővülnek. Ilyen típusú együttműködések jellemzően a közlekedési-, várostervezési- és a kulturális projektek.

Összefoglalva vizsgálatunk ezen részét a Pozsonyi régió a UNION OF CAPITALS OF EU (Európai Unió Fővárosainak Szövetsége), CEMR (Európai Helyi Önkormányzatok és Régiók Tanácsa), a COFACE társult jogkörrel bíró, UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS ((Egyesült Városok és Helyi Kormányzatok), AEER (Európai Határregiónok Egyesülete), valamint a NEEBOR nemzetközi együttműködéseknek tagja.

A Pozsonyi régió 2001-es kialakulása óta tizennégy együttműködési megállapodásra került sor nagyvárosi régiókkal, illetve megyékkel. A megállapodások jellegük szerint a következő főbb csoportokba sorolhatók:

- Oktatási, kulturális együttműködések
- Turizmus fejlesztése
- Kis- és középvállalkozások fejlesztése
- Ún. legjobb módszerek (best practice) átvétele és alkalmazása
- Közlekedés együttműködési megállapodások
- Technológiai, ipari- és infoparkok fejlesztése és tapasztalatcsere.

A régió nemzetközi jellegének és érdekérvényesítő szerepének növelése érdekében a szlovák megyei önkormányzatok közül elsőként létesített irodát Brüsszelben. Jelenleg ún. esernyő szervezetként valamennyi régió közös képviselőt működtet Brüsszelben.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a Pozsonyi régióban az európaizáció felgyorsította a kormányzási struktúrákat és a partnerség kiterjesztését. Az Európai Unió „elnézte” Szlovákiának, hogy a Pozsonyi régió valójában egy megye – mind területileg, mind lakosságszámát tekintve. Az uniós fejlesztéspolitika intézményrendszerét a megyei önkormányzat intézményi struktúrája mellett, azzal párhuzamosan hozták létre. A fejlesztéspolitikai rendszer centralizált, a partnerség elemeinek felülről vezérelt és intézménye-

sített eszközeivel. A regionális operatív program egy pillére esetében találtunk csak konkrét együttműködést a központi kormányzat és a megyei önkormányzat között. Az ágazati operatív programokba a megyei önkormányzatnak és a helyi szintnek minimális beleszólása van.

A Pozsonyi régió egy olyan funkcionális városi térségként határozható meg, ahol a megyei önkormányzat a területi feladatellátásban részt vesz. Ugyanakkor intézményrendszere csak korlátozottan kapcsolódik be az uniós fejlesztéspolitika feladatainak lebonyolításába. A nagyvárosi kormányzás működése jelenleg még formálódik. Ezért a Pozsonyi régió esetében nem alkalmazható a Hooghe – Marks, illetve a METREX modellekkel való egybevetés.

5. ÖSSZEFOGLALÁS: MEGÁLLAPÍTÁSOK, HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG FŐVÁROSI RÉGIÓI ESETÉBEN

Az empirikus részt követően megállapításokat teszünk, amellyel a dolgozat elején feltett hipotéziseinkre is választ kívánunk adni.

1. hipotézis: *A globalizációs- és az Európai Unió felől érkező európaizációs kihívások fokozzák a regionális specializációt a közép-európai fővárosi régiókban.*

A disszertáció elméleti részében Jacques Boudeville póluselméletéből elindulva az ESPON növekedési póluskoncepcióig kitértünk a nagyvárosi régiók egyedi fejlődési folyamatára. Enyedi György munkáit felhasználva kiemeltük, hogy a nagyvárosi régiókban funkcionális munkamegosztás érvényesül specializációval, amelynek mértékét Közép-Európában leginkább a lakosságszám és a régió nagysága határozza meg. Porter és Krugman elméleteit felhasználva bemutattuk, hogy mikro- és makro szinten milyen külső kihívások jelentek meg a regionális versenyképességben. Castells, Sassen, Krätke és Taylor munkái nyomán pedig részleteztük ezeket a funkciókat. Megállapítottuk, hogy a globális folyamatok nyomán, és a területi adottságok alapján alakul ki a regionális specializáció. Ebben meghatározó az info-kommunikációs iparágak és a magas hozzáadott értékű technológiák kiemelt aránya, amelyek magas gazdasági- és tudástőke koncentráción alapulnak. Jelentős a kreatív és innovatív iparágak súlya a nagyvárosi régiókban, továbbá átlagon felüli az információs és a közlekedési elérhetőség. Camagni és Begg kutatásait felhasználva megállapítottuk, hogy olyan további speciális funkciók alakultak ki, mint a nemzetközi szervezetek és vállalatok regionális döntésközpontjai. John Friedmann és az ESPON fogalomhasználata alapján pedig összefoglaltuk azokat a tulajdonságokat, amelyek a regionális specializáció mértékét jellemzik. Fontos megkülönböztetést tettünk azzal, hogy a funkcionális városi térség és a metropoliszrégió fogalmát szétválasztottuk. Ebben a magas lakosságszám mint elsődleges szempont, továbbá a regionális specializáció mértéke (speciális funkciók száma) voltak a rendezőelvek.

A globalizációs és az európaizációs folyamatok eredményeként kiemeltük, hogy a metropoliszrégiók közötti funkcionális együttműködések száma folyamatosan növekszik, transzregionális térségek vagy övezetek (makrorégiók) alakultak ki. Így a Pentagon

vagy Mag-térség régióit határoztuk meg az övezet példjaként, ahol a régiók közötti együttműködés Európában a legintenzívebb. Megállapítottuk, hogy Közép-Európában több transzregionális térség kialakulása indult meg, ugyanakkor az ezekben lévő együttműködés mértéke még nem elégséges. Kitértünk továbbá arra is, hogy az Európai Unióban olyan komplex funkcionális makrorégiók vannak kialakulóban - mint például a VASAB -, amelyek a gazdasági, kulturális együttműködéseik kiszélesítéséhez az új programozási időszakban várhatóan önálló pénzügyi forrásokkal rendelkeznek. A nem uniós tagállamok régióinak bevonásával a transzregionális folyamatok tovább bővülnek. A funkcionális makrorégióban integrált fejlesztési szempontok mentén formálódnak a együttműködések.

Az uniós kohéziós és előrehaladási jelentések alapján bemutattuk, hogy amíg az EU15-ök esetében a fejlettségi különbségek csökkennek, addig a közép-európai térség felzárkózása alkalmával növekednek a fejlettségi különbségek a régiók között (Európai Bizottság [2007a] és [2009a]; OECD [2009]; EUROSTAT [2009] stb.). Közép-Európa úgy zárkózik fel az uniós átlaghoz, hogy a legfejlettebb régiói fejlődnek folyamatosan. Ugyanakkor motorfunkciójukat nem tudják hatékonyan betölteni, amelyet az országokon belül fokozatosan mélyülő fejlettségi különbségek is mutatnak. Az OECD felmérése és EUROSTAT 2009-es Regionális Évkönyve alapján a legnagyobb különbséget Szlovákia esetében találtuk.

A fővárosi régiók monocentrikus helyzetben vannak Közép-Európában. Általános megállapításunk volt, hogy a térstruktúrát aszimmetria jellemzi, a települési szint erőteljesen fragmentált. Rámutattunk, hogy lakosságszám és gazdasági kapacitás tekintetében aránytalan koncentráció ment végbe a fővárosi régiókban. A közép-európai fővárosi régiók területi és lakossági arányuknál lényegesen nagyobb súllyal bírnak országuk gazdaságában. A speciális funkciók kapcsán kiemeltük, hogy a kreatív iparágak és a magas hozzáadott értékű termelés erőteljesen koncentrálódik ezekbe a régiókba. Érzékelítettük azt a tendenciát, hogy a szolgáltatási szektor folyamatosan növekszik, ugyanakkor a hagyományos ipari termelés kiszorulóban van a vizsgált régiókból.

A közép-európai fővárosi régiók specializációjának összehasonlításában a lakosságszám és a gazdasági képességek jelentették a főbb különbségeket. Normatív példaként a Bécsi régiót tudtuk kiemelni, amely meghatározó gazdasági, politikai és kulturális irányító szerepe mellett az elmúlt évtizedekben hathatós törekvéseket tett regionális együttműködéseinek elmélyítésére. Legfőbb versenytársa a Prágai régió, amely az osztrák fővá-

rosi régiót már több mutatóban megelőzte. Így például a foglalkoztatottság szintje és a nem pénzügyi üzleti szolgáltatások aránya támasztja ezt alá (EUROSTAT [2009]).

A cseh fővárosi régió esetében azonban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy városrégióról van szó. Szemben a Bécsi régióval itt a térségi együttműködések nem strukturálva, hanem ad hoc jelleggel alakultak ki, nincsen tudatos és hosszú távú együttműködési stratégia a cseh főváros és vonzáskörzete között, jól lehet itt is erőteljesek a gazdasági és társadalmi kapcsolatok a főváros és agglomerációja között.

A Közép-magyarországi régió esetében is kimutattuk a regionális specializáció meglétét. Megoldásra váró probléma, hogy a régió térstruktúrája és gazdasági fejlettsége még mindig túlságosan aszimmetrikus, a főváros erőfölénye óriási. Kiemeltük, hogy a tudásintenzív funkciók továbbra is a régió központjába koncentrálódnak. Itt ellentmondást is tapasztaltunk. Az elmúlt időszakban jól láthatóan megindult az agglomerációs övezet erőteljes felzárkózása, azonban az integrált fejlesztési és koordinációs szerep hiánya érzékelhető. A régióban működő két területi intézmény – a KMRFT és a BAFT – nem tudta a specializáció irányított folyamatához szükséges fejlesztéspolitikai irányító és koordináló feladatokat ellátni. Mindösszesen a tervezés szintjén, a fejlesztéspolitikai dokumentumokban tértek ki ennek szükségére, a gyakorlati működés ezek érvényesülését azonban nem igazolta.

A régión belüli különbségek legerősebb kontrasztját a Mazóviai vajdaságban találtuk. A több mint ötmilliós régiót - amely igazgatási szempontból ugyan egységes - a területi adottságok alapján jelentős különbségek jellemzik. Itt tapasztaltuk a legnagyobb mértékben az urbanizált térség és a rurális térségek közötti eltéréseket. Megítélésünk szerint ez a régió versenyképességét is jelentősen hátráltatja.

A Pozsonyi régió gazdasági fejlettsége az elmúlt időszakban látványosan fejlődött. A statisztikai adatok azt mutatták, hogy ebben a régióban volt a legmagasabb a felzárkózás üteme, amelyet az uniós jelentések is kiemeltek (Európai Bizottság [2007a] és [2009a]). A nagyvárosi régiókra jellemző specializáció mértéke itt a legalacsonyabb. Ezt az ESPON és METREX csoportosítások is megerősítették²¹⁸.

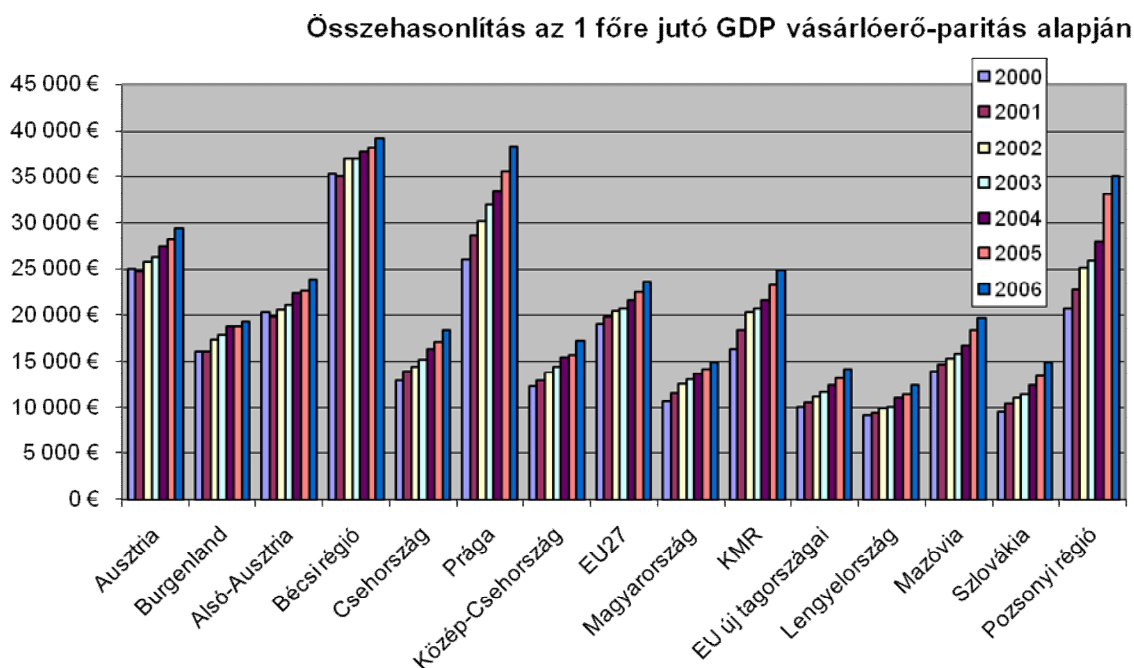
A gazdasági mutatók alapján a Bécsi- és a Prágai régió a legfejlettebb, itt a legmagasabb a gazdasági specializáció. Ugyanakkor a gazdasági fejlettség - az 1 főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson mérve 2000 - 2006 között - a Pozsonyi régióban emelkedett a legna-

²¹⁸ A nemzetközi intézmények és multinacionális vállalatok regionális székhelyei, regionális pénzügyi központ, nemzetközi elérhetőség. E mutatók alapján a szlovák fővárosi régió nincs a másik négy közép-európai fővárosi régióval egy súlycsoportban.

gyobb mértékben (Európai Bizottság [2009a]). Az általunk használt EUROSTAT és az Európai Bizottság adatai alapján a gazdasági fejlettségi sorrend a régiók között: a Bécsi régió, a Prágai régió, a Pozsonyi régió, a Közép-magyarországi régió és a Mazóviai vajdaság.

Fontos megjegyeznünk, hogy az első három régió esetében valójában két városrégióról és egy funkcionális városi térségről beszélünk, amelyeket ha a budapesti agglomerációs övezettel vagy Varsó és agglomerációs térségével mérünk össze, más adatot kapunk²¹⁹. Ezt az Európai Bizottság szakmai elemzése „Metropoliszrégiók az EU-ban” is alátámasztotta. Így az egy főre jutó GDP alakulását vizsgálva a lengyel főváros és agglomerációs övezete és a budapesti agglomerációs övezet is kimagasló növekedési értékeket mutatott (Európai Bizottság [2009c]). Ezért lakosságszám és területi arányos elemzést is végeztünk, amelyet a 10. ábra szemléltet.

10. ábra A fővárosi régiók összehasonlítása az 1 főre jutó GDP vásárlóerő-paritás alapján



Forrás: EUROSTAT adatok alapján saját szerkesztés

A kutatás-fejlesztés és tudástőke mértéke valamennyi fővárosi régió esetében kimagasló koncentrációt mutatott. A régiós példák alapján a kutatóintézetek közel fele és a kutatói állások több mint az ötven százaléka a fővárosi régiókban található. A területileg na-

²¹⁹ Érdekes megemlíteni, hogy az egyik legismertebb, a befektetők részére készített értékelést a Cushman és Wakefield indexet. Ebben nagyvárosokat hasonlítanak össze a székhely és tőkevonzó képesség különböző tényezői alapján. A 2008-as ranglista alapján Budapest és Varsó is kedvezőbb helyzetben van, mint Bécs vagy Pozsony (Cushman – Wakefield [2008]).

gyobb régióknál, mint például a KMR és a Mazóviai vajdaság, a tudástőke döntően a két fővárosi régióközpontban összpontosult. Ez a régió belüli jelentős különbségekre utal. Az egyes régiók innovációs teljesítményének méréséhez a MERIT által készített összehasonlítást alkalmaztuk. E szerint:

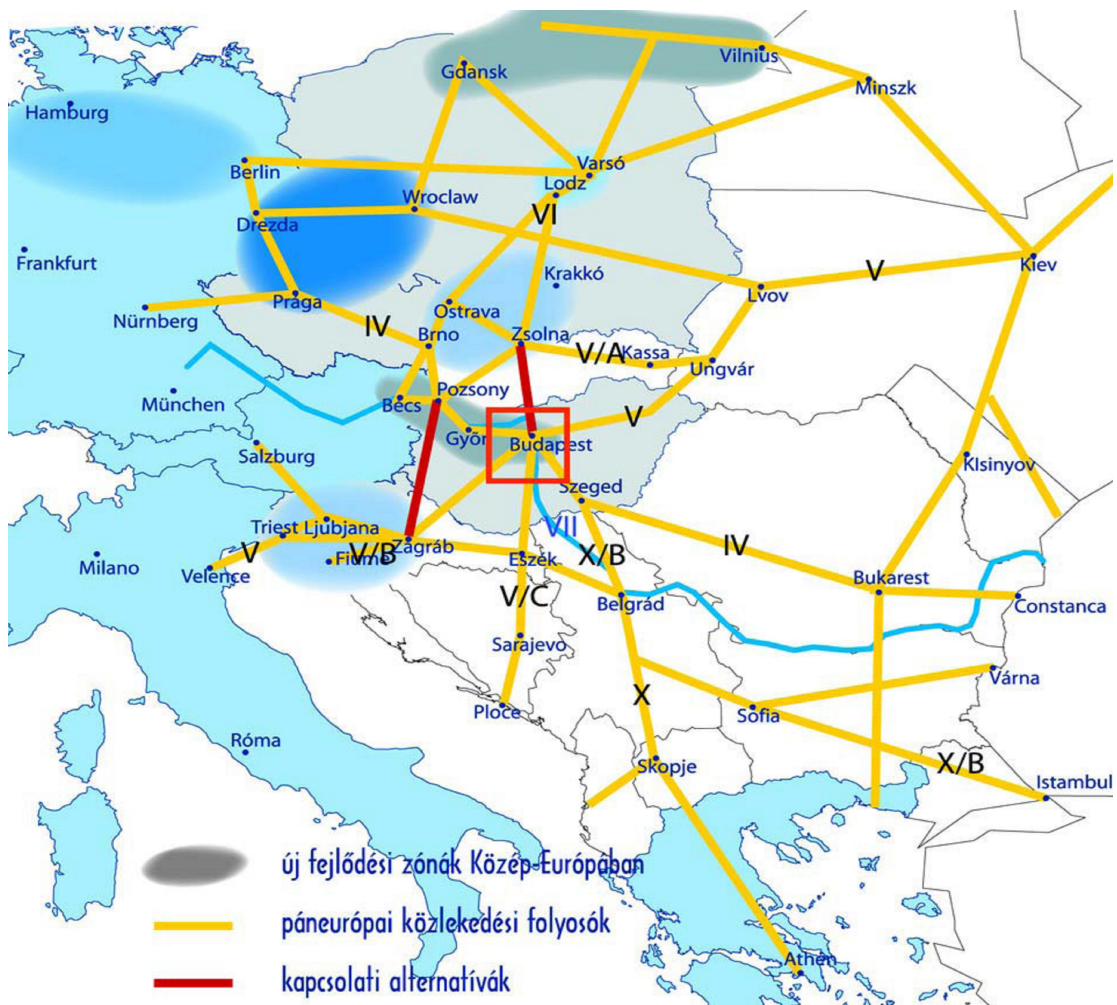
- a Prágai régió a 15. helyen,
- a Bécsi régió a 24. helyen,
- a Pozsonyi régió a 27. helyen,
- a Közép-magyarországi régió a 34. helyen,
- a Mazóviai vajdaság a 65. helyen áll (MERIT [2006]).

Ugyanakkor a specializáció elmélyítéséhez szükséges cross-szektorális kapcsolatok terén a cseh és a szlovák fővárosi régióknak is komoly lemaradásai vannak, amelyekre a két régió vizsgálatakor kitértünk.

Megvizsgáltuk az egyes régiók termelési szerkezetét is. Mindenütt a szolgáltatási szektor dominált, amely a regionális specializáció lényeges feltétele Friedmann szerint. A legmagasabb hozzáadott értékű, innováció-orientált szolgáltatásokat a Bécsi és a Prágai régióban mutattuk ki. E két régiót követte a Közép-magyarországi régió, amely több meghatározó szolgáltatási klaszterben játszott vezető szerepet. A Pozsonyi régióban az ipari termelés mértéke volt jelentősebb, amely az autóipari beszállítói klaszterrel hozható összefüggésbe. A Mazóviai vajdaság esetében pedig a nagyvárosi régióknál szokatlanul erős mezőgazdasági szektorral találkoztunk. Ez is azt mutatta, hogy a lengyel fővárosi régióban jelentős fejlettségi különbségek találhatók. A vajdaság adminisztratív lehatárolása és a gazdasági sajátosságok nincsenek összhangban.

Az elérhetőség területi adottságait tekintve a Közép-magyarországi régió rendelkezik a legtöbb transzeurópai közlekedési hálózati csomóponttal, amelyet a 11. ábra mutat. Ez versenyképességet növelő lehetőség, amelyet a régióban kiépült logisztikai klaszter igyekszik is kiaknázni. További kedvező adottság a közlekedési infrastruktúra-hálózat fejlettsége, amely a Bécsi régiót követően a KMR esetében a legkedvezőbb. A Bécsi régiót leszámítva ugyanakkor a régió belüli közlekedés - az elővárosi közlekedési együttműködések - a másik négy fővárosi régió esetében továbbra is fejlesztendő szempontként jelent meg.

11. ábra Közlekedési folyosók a közép-európai fővárosi régiók esetében



Forrás: Kappéter [2009]

A térszerkezetben monocentrikus jellege, a gazdasági túlsúlya, a kutatás-fejlesztés és az innovációs képességek koncentrációja, a termelési szerkezetben a szolgáltatási szektor dominanciája, valamint a csomóponti elérhetőségek is jól mutatták valamennyi közép-európai fővárosi régió kiemelt helyzetét. A régiók specializációja folyamatosan növekedett a külső gazdasági és európaizációs hatások eredményeként. Ugyanakkor a transzregionális együttműködések intenzitása továbbra is alacsony.

2. hipotézis: *A magasabb multikulturalitású közép-európai fővárosi régióknak, amelyet nyitottabb társadalmi tradíciók, nyelvi és kulturális sokszínűség, a külföldi munkavállalók növekvő aránya jellemez, magasabb regionális vonzereje és nagyobb nemzetközi attraktivitása van, továbbá meghatározó a nemzetközi szervezetek és intézmények súlya.*

A közép-európai fővárosi régiók elemzésekor azok nemzetközi jellegét és adaptációs képességét is vizsgáltuk. Ennek elméleti megalapozását Richard Florida kutatásai jelentették, amelyek a kreatív társadalom és a multikulturalizmus közötti összefüggéseket tárták fel. Kiemeltük továbbá, hogy az OECD 2009-es területi jelentésében, illetve az Európai Unió Hatodik előrehaladási jelentésében is fő szempontként szerepelt a kreatív és innovatív régiók létrehozása. E szakértői anyagok egyben arra is felhívták figyelmünket, hogy a gazdasági válságból való kilábalásban hathatós eszközök lehetnek a helyi fejlesztéseken alapuló újfajta innovációk. Mindezen folyamatok legfőbb mozgatója a kreatív osztály, amely új ötleteket, impulzusokat ad a gazdaságnak. A kreatív osztály jellemzője pedig a tudás és a magas fokú technológia-orientáltság, valamint a társadalmi tolerancia.

A globalizált gazdaságban a tőke szabad áramlása mellett a munkaerő is szabadon áramlik. A magasan kvalifikált munkaerő olyan régiókat keres, amelyek nemzetközi attraktivitása magas, ahol széles kulturális- és szabadidő eltöltési lehetőségek állnak rendelkezésre, valamint ahol a társadalom nyílt, toleráns és befogadó. Bemutattuk továbbá, hogy a regionális specializáció alapján a kreatív osztály jellemzően a metropoliszrégiókban alakult ki.

Az uniós térségi folyamatok elemzésével pedig közvetve rámutattunk arra is, hogy a Lisszaboni Stratégia keretében megfogalmazott célok és iránymutatások jellemzően a legfejlettebb régiók gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését segítették elő. Az Európai Unió versenyképességi stratégiája a tudás-alapú társadalom megerősítésével és az innováció-vezérelt technológiák növelésével ugyanis a metropoliszrégióknak kedvezett, amelyet a Barca-jelentés is közvetve támogat.

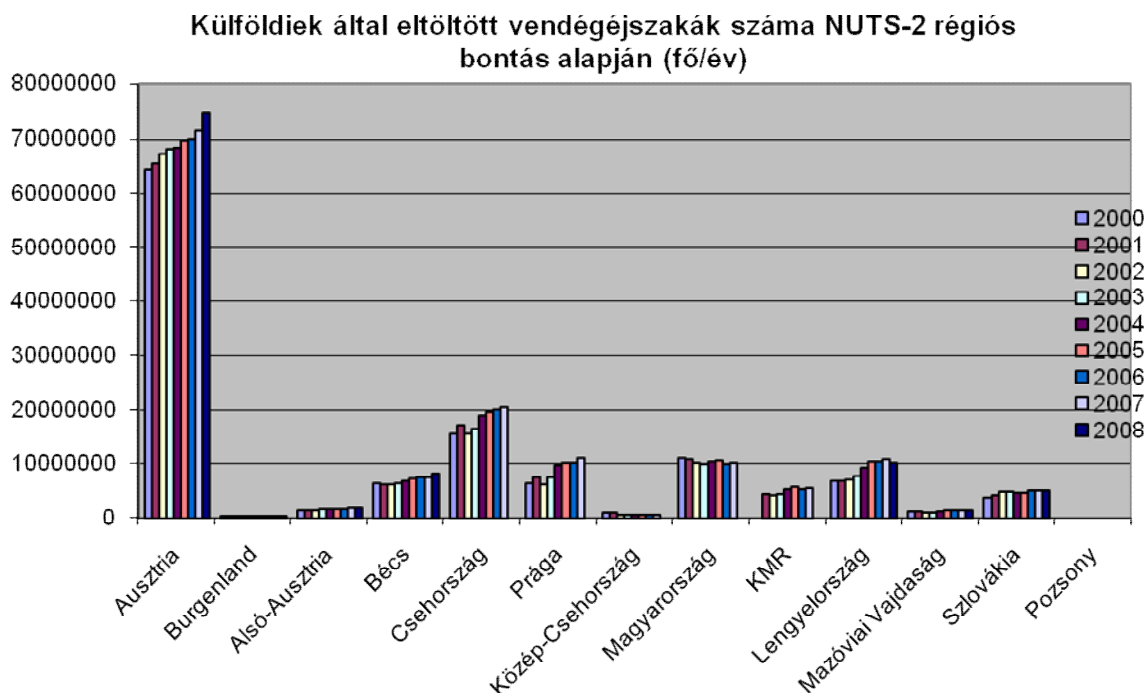
A multikulturalitás indexünket a következő tényezőkre alapozva alakítottuk ki: az egyes régiók turisztikai attraktivitása; a külföldiek aránya; a tolerancia index; a nemzetközi intézmények aránya, valamint a transznacionális vállalatok regionális döntéshozó központjainak aránya szakértői értékelést alapul véve; az üzleti és befektetői attraktivitás.

A multikulturalitást a legtöbb fővárosi régió esetében régiós szinten nem tudtuk mérni, csak az egyes fővárosok esetében, ahol erre vonatkozó statisztikai adat állt rendelkezésünkre. Területi szintre vonatkozó adatokat egyedül a Bécsi régió esetében – a Keleti régió vonatkozásában - kaptunk. Ez komoly problémát jelentett számunkra az eltérő fogalmak keveredése miatt: régió – főváros vonatkozásban. Megállapítottuk, hogy Közép-Európában a multikulturalitás foka továbbra is alacsonyabb, mint Nyugat-

Európában. Továbbá, hogy a multikulturalitás regionális szintű megjelenése csekély, és a fővárosokba korlátozódik.

A régiók attraktivitásának jellemzésében a turizmus aránya meghatározó indikátor, ezért a multikulturalitás indexünk részeként megvizsgáltuk a külföldiek vendégéjszakáinak számát régióként és országonként. A 12. ábránkon is látható az aránytalanság, ami a Bécsi régió kivételével a többi vizsgált közép-európai régió esetében jelen van - miszerint a vendégéjszakáknak majdnem a felét a fővárosi régiókban töltik a külföldiek. A Bécsi régió és a Prágai régió magas az attraktivitása, itt a legtöbb a külföldiek által eltöltött vendégéjszakák száma. A Prágai régió nemzetközi attraktivitását jelzi, hogy a régióban töltött vendégéjszakák száma megközelíti az egész Magyarországra vonatkozó adatokat. A Pozsonyi régió esetében az EUROSTAT elemzésében nem találunk adatokat.

12. ábra A fővárosi régiók attraktivitása a külföldi turisták által eltöltött vendégéjszakák száma alapján



Forrás: EUROSTAT adatok alapján saját szerkesztés

A multikulturalitás mérőszámának részévé tettük az egyes régiókban élő külföldiek számát. Ebben az esetben csak a Bécsi régióban volt regionális szintű adatunk, a többinél csak magára a fővárosra vonatkozó adatokat találtunk. Ez is – mint már korábban többször megállapítottuk – azt mutatja, hogy a funkcionális működést területi szinten

egyedül az osztrák modell mutatott. A többi fővárosi régió esetében csak a régióközpontokra (fővárosokra) kaptunk ilyen adatokat. Így többek között a KSH által 2005-ben készített 2001-es adatokon alapuló felmérés szerint Bécsben volt a legnagyobb a külföldiek aránya: 13,2%, Prágát nem vizsgálták, Budapesten ugyanez 2,3%, Varsóban 0,3% volt, míg Pozsonyban közelített a nullához (KSH [2005]). Ezek a számok azóta minden fővárosban folyamatosan emelkedtek. Közép-Európában egyértelműen kiemelt helyzetben a Bécsi régió van, amely lakosságának mintegy húsz százalékát a külföldiek teszik ki. Területi szinten egyedül a Bécsi régiónál nagyobb metropoliszrégió - a Keleti régió - esetében találtunk hasonlóan magas értékeket. Itt a külföldiek aránya tizenhárom százalék volt, ami a metropoliszrégió területi és lakossági nagyságát figyelembe véve igazán magas. Az Európai Bizottság Hatodik előrehaladási jelentése alapján pedig a régióban foglalkoztatottak közül a külföldiek aránya meghaladja az egyharmadot a Bécsi régióban, amellyel a londoni- és a brüsszeli fővárosi régiót követve a harmadik helyen áll Európában (Európai Bizottság [2009a] pp. 11-12). Ugyanezen uniós jelentés szerint a külföldiek aránya a KMR-ben és a Prágai régióban közel azonos: 5,28-7,45%, míg a Pozsonyi régióban és a Mazóviai vajdaságban 2% alatti.

Fontos mutatója a multikulturalitás elfogadottságának a lakosság körében mért tolerancia szint. Ennek érzékeltetéséhez a legfrissebb uniós riportban, a Hatodik előrehaladási jelentésben az Eurobarometer által készített Tolerancia-indexet használtuk fel (Európai Bizottság [2009a] pp. 15 -16). A kérdéskör arra vonatkozott, hogy az adott országban mennyire fogadják el, ha a szomszéd vagy a vezető politikus más etnikumhoz vagy valláshoz tartozik, más szexuális orientáltságú, illetve nő. Némiképp meglepő eredményeket kaptunk azáltal, hogy a legmagasabb civilizációs fokú országnak tekintett Ausztria a legalacsonyabb értékekkel rendelkezett. A tolerancia mutatója Lengyelországnak lett a legmagasabb (100-ból 83), öt követi Szlovákia (100-ból 78), Magyarország (100-ból 68-74), míg Ausztriában és Csehországban viszonylag alacsony (100-ból 68 alatti). A legnagyobb mértékű javulás (2006 - 2008 között) a felmérés alapján Csehországban és Lengyelországban ment végbe.

A multikulturalitás index további lényeges ismérvei az egyes régiókban található nemzetközi gazdasági és politikai intézmények súlya. Kutatásunkban megvizsgáltuk, hogy mely nemzetközi intézmények székhelyei, illetve nemzetközi vállalatok regionális döntéshozó központjai találhatóak az adott régióban. Attraktivitásából következően, illetve

más előnyös tulajdonságai miatt a Bécsi régióban találtuk a legtöbb nemzetközi intézményi székhelyet. Itt székel például az ENSZ 3 alapszervezete, UNIDO (ENSZ Ipari és Fejlesztési Szervezete), IAEA (Nemzetközi Atomenergia Ügynökség), UNODC (ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünnmegelőzési Hivatala); az OPEC (Olajexportáló Országok Nemzetközi Szervezete), valamint az EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet). Több meghatározó NGO-t és Think Tank-et találtunk az osztrák fővárosi régióban, továbbá itt a legmagasabb a nemzetközi vállalatok aránya Közép-Európában. A Prágai régióban is magas a nemzetközi vállalatok regionális központjainak száma, ugyanakkor a nemzetközi szervezetek arányát tekintve már nem áll olyan jól. A Közép-magyarországi régió kedvezőbb helyzetben van a cseh fővárosi régióhöz képest a nemzetközi szervezeteket tekintve. Itt található a Nemzetközi Duna Bizottság, az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO) Európai és Közép-ázsiai Regionális Irodája, valamint az EITI (Európai Innovációs és Technológiai Intézet) székhelye, a nemzetközi vállalatok esetében pedig elsősorban a kontrolling, szolgáltatási és tanácsadási központok. A Mazóviai vajdaságban alacsonyabb a nagyvállalati központok száma, és csak egy meghatározó nemzetközi szervezet a FRONTEX (az Európai Unió Határvédelmi Ügynöksége) található itt. A Pozsonyi régió a nemzetközi szervezetek szempontjából marginális helyzetben van, elsősorban autóipari klaszterére épülő nemzetközi vállalatok találhatók a régióban. A nemzetközi intézmények és vállalatok központjai esetében is az érvényesül, hogy a régióközpontokba összpontosulnak.

A nemzetközi üzleti körökben elterjedt, a Cushman és Wakefield által készített befektetési és üzleti környezetet vizsgáló index felhasználásával, a fővárosi régióközpontokra (fővárosokra) nézve további fontos elemzési szempontokat kaptunk. Ebben 500 nagyvállalat véleménye alapján a városok teljesítményének hatékonyságát, és az üzleti környezet számos faktorát mérték fel, és ezek alapján felállítottak egy sorrendet. A 2008-as felmérés alapján a fővárosi régióközpontok közül Prága állt a legelőkelőbb 19. helyen, bár ez visszaesést jelent az előző évi előkelő 14. helyhez viszonyítva. Budapest a 2007. évi adatokhoz képest egy helyezést javítva 2008-ban a 22. helyet kapta, míg Varsó az előző évhez képest visszaesett a 24. helyre. A vizsgált régióközpontok közül meglepő módon Bécs érte el a legkevesbé előnyös 26. pozíciót, míg Pozsonyt ebben a felmérésben nem is vizsgálták (Cushman – Wakefield [2008] p. 9). Ez is azt mutatja, hogy Pozsony szerepe másodlagos nemzetközi szinten. A Cushman-index további olyan résztvevőket is vizsgált, amelyek ugyancsak relevánsak kutatásunk számára. Ilyenek a

munkaerő képzettség, az élhető régió és közlekedés, valamint a városok jövőbeni attraktivitása a vállalatok számára. A képzett munkaerő terén: Budapest a legelőkelőbb 21., Prága 24., Varsó 25., Bécs 27. helyezést kapta, míg Pozsonyról nem készült felmérés (Cushman – Wakefield [2008] p. 17). Így Budapest vonzó lehet a nemzetközi vállalatok és intézmények számára, mivel a hazai munkaerő jól képzett. Élhető régió és közlekedés kategóriában Bécs produkálta a legjobb 19. pozíciót, Prága 29., Budapest 30., míg Varsó 32. helyen végzett. Pozsonyról itt sincs adat (Cushman – Wakefield [2008] p. 29). A Cushman-index a városok jövőbeni vonzerejét és a nagyvállalatokra gyakorolt hatását is vizsgálta. Ebben Prága nyert 34%-kal, Varsó 28%-ot, Budapest 27%-ot, míg Bécs csak 12%-otért el (Cushman – Wakefield [2008] p. 23).. A Cushman-index ugyan a fővárosi régiók központjait hasonlította össze, de az egyes régiók fejlődését is jellemezte közvetett módon. Mindezek alapján a Bécsi régió vezető szerepe a közép-európai térségben megváltozhat a jövőben. A többi fővárosi régiónak esélyt jelent, ha attraktivitását jobban tudja kihasználni, hiszen ezzel ösztönözni tudja fejlődését.

A fent részletezett tényezők alapján állítottuk össze a multikulturalitás indexünket. A kifejtett résztényezőket minden fővárosi régióban helyi szakértőkkel konzultálva vizsgáltuk. A független kutatók ítélete alapján hoztuk létre a végső összesített mérőszámokat. Ez alapján a multikulturalitás értéke a vizsgált régiókban a következőképpen alakult:

- Bécsi régió 4
- Prágai régió 3/4
- Közép-magyarországi régió 3
- Mazóviai vajdaság 3
- Pozsonyi régió 2.

3. hipotézis: *Az a közép-európai fővárosi régió, amely intenzívebb inter- és transz-regionális hálózati struktúrával rendelkezik, eredményesebben tud bekapcsolódni az európai metropolisztérségek rendszerébe.*

Elméleti megalapozásunkban bemutattuk, hogy a nagyvárosi régiók specializációjának új aspektusa a transzregionális együttműködések. Az ESPON és METREX anyagok segítségével csoportosítottuk a metropoliszrégiókat, rámutattunk azok térbeli szerveződésére. Kitértünk továbbá azokra az újfajta kihívásokra, amelyek a területi kormányzás és a többszintű kormányzás új formái kapcsán jelentek meg. Camagni és Begg kutatásai

nyomán kiemeltük, hogy a metropolfunkciók fejlődésével a nagyvárosi régiók esetében területi szinten megnövekedett a funkcionális együttműködések száma, amelyeket az új piacok létrehozása, a megváltozott munkaerő szokások és a mobilitás felgyorsulása indukáltak. Ez a klasszikus NUTS2-es lehatárolástól eltérő új kormányzási modellek megjelenését eredményezte, amelyben Hooghe és Marks „1. típusú” és „2. típusú” modelljét kiinduló pontnak tekintettük. E szerint a klasszikus regionális lehatárolás mellett olyan kormányzási szervezetek alakulnak ki, amelyek feladat-orientáltak, rugalmas működési keretekkel, sok szereplővel – a területi kormányzat mellett civil- és a tudományos szféra képviselőinek bevonásával – és egymást átfedő hatáskörökkel működnek. Mindez hálózati formában és önkéntes jelleggel, a térségi szereplők kezdeményezésére. A többszintű kormányzási rendszerek vertikális struktúrái pedig rámutattak az egyes döntéshozatali szintek kapcsolódására. Ily módon egy metropoliszrégió interregionális, nemzeti, transzregionális, uniós és akár globális szinten is meghatározó gazdasági, politikai és kulturális szereplőként működik.

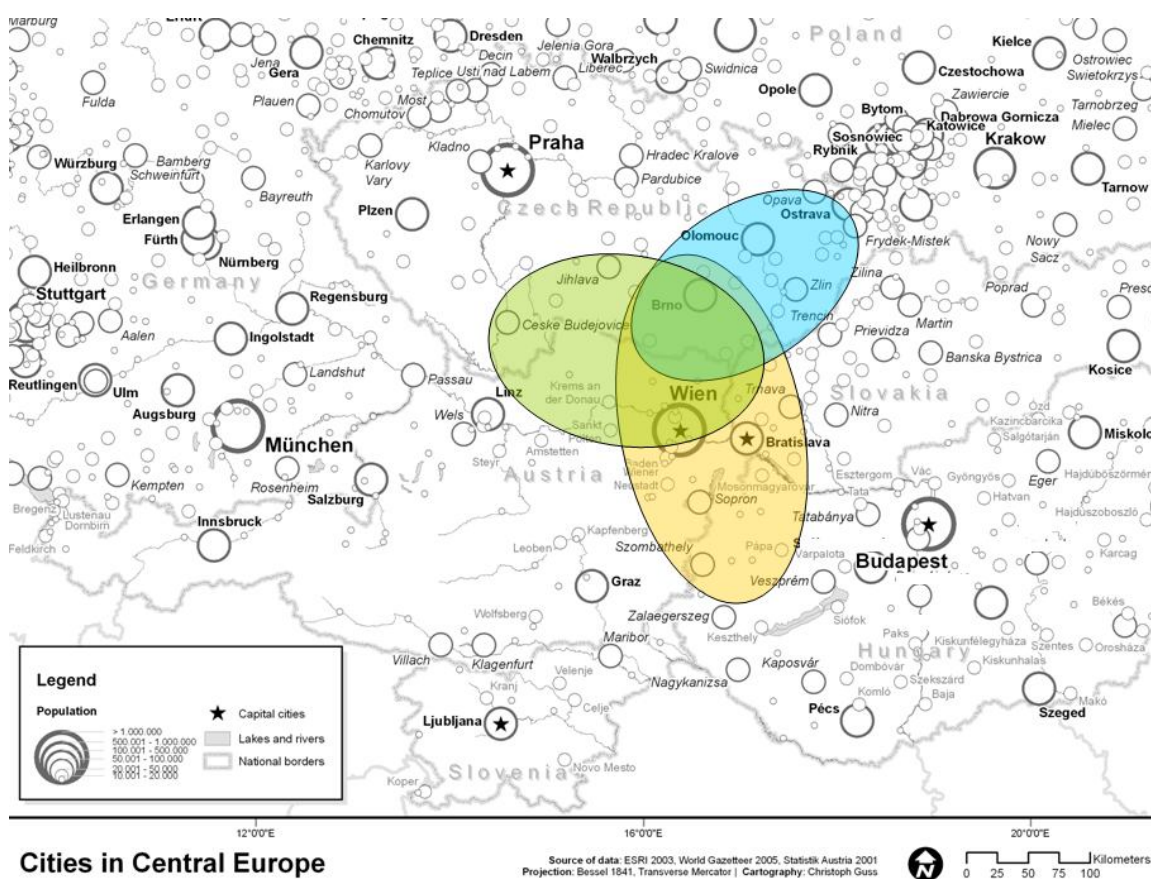
Az uniós területi fejlődési tendenciákat elemezve is láthattuk azokat az újfajta inter- és transzregionális együttműködési formákban megjelenő kormányzási formákat, amelyek a jelenlegi NUTS2-es lehatárolás kereteit feszegetik. Ilyenek az EGTC és az eurorégiós kezdeményezések. Interregionális oldalról a funkcionális nagyvárosi térségek, illetve a metropoliszrégiók kormányzási modelljeit vizsgáltuk. Ezeket negyedik hipotézisünkben részletezzük.

A közép-európai fővárosi régiók vizsgálatakor azt tapasztaltuk, hogy nem mértékadó az egész régiót magába foglaló transzregionális együttműködés. Normatív példaként itt is a Bécsi régió jár élen, amely a Pozsonyi régióval közösen hozta létre a CENTROPE eurorégiót. Egyedül e kezdeményezés kapcsán láttuk azt, hogy hosszú távon makrorégió alakulhat ki, amely Közép-Európa tényleges gazdasági központjaként működhet. A CENTROPE kezdeményezés mellett további együttműködéseket is találtunk a Bécsi régió esetében, amelyek a hálózati kormányzás további formáit mutatták a JORDES+, a KOBRA vagy a Twin City projektek esetében. Mindezekkel a cross-szektorális kapcsolatok erősödésére számítunk, ami a transzregionális projekteknek hosszú távú fenntarthatóságát szilárdíthatja meg. Ugyanakkor - ahogy korábban is kiemeltük - a kormányzási irányítás továbbra is túlságosan az osztrák főváros kezében összpontosul, ahogy a projektek finanszírozása is. Bécs úgy épít transzregionális gazdasági régiót, és úgy tö-

rekszik a policentrikus jelleg megteremtésére, hogy a projektek döntéshozatalát és finanszírozását teljes egészében kontrollálja. A cross-szektorális kapcsolatok intenzitása, a vállalkozói szféra és a kutatóintézetek, egyetemek bevonása továbbra is felemás módon működik. A CENTROPE a nemzetközi térstruktúrába megítélésünk szerint tevélegesen még nem tudott bekapcsolódni. Jelenleg egy nagyszabású gazdaságfejlesztési koncepciónak és térségi regionális fejlesztési stratégiának tekinthetjük a kezdeményezést.

A többi fővárosi régió esetében nem találtunk ilyen jellegű, kiterjedt transzregionális együttműködést, amelynek okait a 13. ábrával érzékeltetjük.

13. ábra A CENTROPE övezet vonzáskörzete a közép-európai térstruktúrában



Forrás: Giffinger - Hamedinger [2008]

Rudolf Giffinger ábrája a fővárosi régiók elhelyezkedése kapcsán szemléletesen mutatja, hogy Közép-Európában a többi metropoliszrégió, illetve nagyvárosi régió esetében az ilyen jellegű együttműködés nagyon nehézkes, mert jelentős a fizikai távolság közöttük. Így a Prágai régió esetében a Szász háromszögeként nevezett nagyvárosokkal való

együttműködés nehézségekbe ütközik, a Nürnbergi Európai Metropoliszrégió is túlságosan messze van. A Közép-magyarországi régió esetében sem találtunk ilyen jellegű funkcionális együttműködést, ahogy az ábrán nem szereplő Mazóviai vajdaság esetében sem. Ezért a 6. fejezetben található ajánlásunkban a Közép-magyarországi régió számára aktív részvételt fogalmazunk meg az Európai Duna Stratégiában.

Az egyes fővárosi régiók nemzetközi szerepvállalása kapcsán az tapasztaltuk, hogy a Bécsi, a Prágai és a Mazóviai vajdaság lényegesen aktívabb szerepet játszott, mint a KMR vagy a Pozsonyi régió. A brüsszeli képviselők az egyes régiók vonzerejének növelését, hálózati együttműködések kiépítését, a régiók számára információszerzést, valamint transzregionális programok előkészítését végezték. A cseh, lengyel és osztrák fővárosi régióknak önálló regionális képviselőjük van. A Pozsonyi régió esetében ennél egy alacsonyabb szintű brüsszeli jelenlétet találtunk, ahol a többi szlovák régióval közös irodát működtet. A Közép-magyarországi régió pedig nem tart fent brüsszeli regionális képviselői irodát. A régiót érintő ügyeket Budapest brüsszeli képviselője, illetve a Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselője végzi.

Elemzésünkben módszeresen megvizsgáltuk, hogy a különböző nemzetközi együttműködési szervezetekben és kezdeményezésekben mely régiók vesznek részt. A nemzetközi szervezetekben való részvétel kapcsán nem találtunk lényegi összefüggéseket. Ennek oka, hogy nagyon elenyésző a ténylegesen regionális alapokon álló nemzetközi hálózatok száma. A legnagyobb aktivitást a Bécsi régió esetében találtuk, a legalacsonyabbat a Pozsonyi régiónál. A cseh, lengyel és magyar fővárosi régiók esetében pedig azt tapasztaltuk, hogy a régiók kis mértékben, a fővárosok pedig lényegesen aktívabban vesznek részt a nemzetközi ügyekben.

Általánosan elmondható, hogy a transzregionális kezdeményezések sokszereplősek, ahol különböző szintek együttműködését figyelhettük meg. Régiók helyett leggyakrabban azok központjai, illetve nem-állami szereplők (érdekképviselői szervezetek) vettek részt a nemzetközi együttműködésekben. A hálózati együttműködések rendszerét túlságosan sokrétűnek találtuk, ahol a régiókhoz kapcsolható közvetlen előnyöket nem tudtuk kimutatni. Ezek működését a többszintű kormányzás keretei között lehet vizsgálni.

A regionális szinten dolgozó szervezetek közül először az AER-t (Európai Régiók Kögyűlése) néztük meg. Ennek 270 tagja van 33 országból, a legnagyobb független régiókból álló szerveződés Európában. A szervezet célja a régiók befolyásának növelése. A közép-európai fővárosi régiók közvetlen módon nem vettek részt benne, egyedül a KMR volt érintett Pest megye révén.

A regionális szinten működő további szervezések közül a határrégiókat tömörítő hálózatokban találtunk további közép-európai részvételt. A NEEBOR (Külső Keleti Határrégiók Hálózata), amely az Európai Unió külső határain a régiók kooperációja, 8 ország és 12 külső partner részvételével. Fő céljuk a kis- és középvállalkozások fejlesztése. Az öt közép-európai ország közül Magyarország, Szlovákia és Lengyelország egyes régiói vesznek részt az együttműködésben, de nem a vizsgált fővárosi régiók. Ausztria és Csehország régiói semmilyen formában nem vettek részt a kezdeményezésben. Az AEHR (Európai Határrégiók Egyesülete) nevű csoportosulást hasonló célokkal hozták létre, de ennek fő profilja a határ menti, valamint határokon átívelő régiók tervezése. Lengyelország és Csehország régiói nem vesznek részt benne, viszont osztrák-magyar-szlovák együttműködésben terveznek egy nagyobb, 3 országon átívelő Pozsony – Bécs – Győr-Sopron régiót.

A CEMR (Európai Helyi Önkormányzatok és Régiók Tanácsa) ma a legnagyobb helyi és regionális szervek együttműködésére épülő szerveződés Európában, 37 ország részvételével. Minden vizsgált országban képviseltetik magukat, Magyarországon a TÖOSZ (Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége) által. Léteznek még különböző ágazatokra specializálódott együttműködések, mint a COFACE üzleti csoportosulás, melynek mind az 5 ország tagja, vagy a NEREUS (Úrtechnológiát Használó Európai Régiók Hálózata), amelynek a Bécsi régió és a Mazóviai vajdaság a résztvevője.

A városok vagy fővárosok együttműködésén alapuló csoportosulások legjelentősebbje az ún. EUROCITIES hálózat. Ezen szervezetnek teljes jogú tagjai az EU országaiból a 250.000-et meghaladó lakosságszámú városok, ide tartozik Bécs, Budapest, Prága és Varsó is. Pozsony egyáltalán nem vesz részt ebben a nemzetközi szervezetben. Az EUROCITIES mellett működik az INTERNATIONAL METROPOLIS nevű kezdeményezés, amely városok kapcsolathálójának fejlesztését, különös tekintettel a migráció kérdéskörét vizsgálja. Ennek tagjai városok és nem régiók. A szervezet által folytatott széleskörű kutatásokban Bécs, Prága, Budapest és Varsó szerepelt, Pozsony viszont egyáltalán nem.

További kooperációs kezdeményezések (városok szintjén): az UCEU (Európai Unió Fővárosok Szövetsége), a UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (Egyesült Városok és Helyi Kormányzatok), amelynek tagja Bécs és Pozsony, de a többi főváros régióközpontja nem. Az ORGANIZATION OF WORLD HERITAGE CITIES

(Világörökségi Városok Szervezete), amelynek védett területei közé tartozik Bécs, Prága, Varsó történelmi városrészei, valamint Budapesten a Duna-part és a Várnegyed, de itt sem szerepelt Pozsony.

További érdekességgként említenénk, hogy a közép-európai térségből 2 delegált - egy magyar és egy osztrák multinacionális vállalatvezető - tagja az ERT (Európai Ipari Országok Kerekasztala) szervezetének. A magyar vállalat a MOL, míg az osztrák az OMV.

4. hipotézis: *Intenzívebb hálózati együttműködésekkel és partnerségi kapcsolatokkal elősegíthető a regionális kormányzási struktúra fejlesztése és egységesebb regionális érdek megfogalmazása.*

Elemzésünk azt igazolta, hogy a közép-európai térségben a horizontális kapcsolatok mindenhol erősödtek. Egységes(ebb) regionális érdekek megjelenését és intézményesülését egyedül a Bécsi régió esetében találtuk megalapozottnak. Az osztrák fővárosi régió esetén találtunk területi alapon és informális jelleggel kialakuló intézményi struktúrákat, amelyek terület-, gazdaság- és regionális marketingfejlesztést végeznek. Itt érzékelhető leginkább a többszintű kormányzás vertikális és horizontális szerkezetének egyensúlya. A vertikális tagozódást - az egyes döntéshozatali szintek egymásra épülését, a szubsidiaritás elvének érvényesülését - a föderális államberendezkedésű Ausztria, illetve a választott önkormányzati régiókkal rendelkező Lengyelország esetében éreztük a legteljesebbnek.

A közép-európai fővárosi régiók esetében a horizontális együttműködések intenzív kialakulását a területi és helyi szereplők közötti érdekellentétek, valamint a kooperációs kultúra alacsony szintje is hátráltatta. Így például – a Bécsi régiót leszámítva – valamennyi fővárosi régió esetében a mai napig vitatott a regionális lehatárolás kérdése, a különválás, illetve az egyesülés. Komoly gazdasági, társadalmi és politikai dilemmát jelentett, hogy a főváros körül milyen régiót hozzanak létre: városrégiót, funkcionális nagyvárosi térséget vagy metropoliszrégiót. Az általunk vizsgált közép-európai országokban ugyanis a fővárosi régiók az egyetlen meghatározó, nemzetközi kisugárzással rendelkező régiók. Ez erőteljes monocentrikus jelleget jelent, amelynek súlyát az adott országon belüli gazdasági központok, pólusok nem tudják kiegyenlíteni. Itt utalunk a fővárosi régiók motorfunkciójának hatásaira, amelyeket országos szinten és a régiókon belül is vizsgáltunk.

A főváros és körülötte lévő területi közigazgatási szint együttműködése mindenhol komoly érdekkonfliktusok mentén működik, amelyet az uniós források felhasználásának kérdése is mutat. Ezt a kérdést egy fővárosi régió esetében sem sikerült megnyugtatóan rendezni, amely a helyi és a területi szereplők közötti együttműködést nagyban megnehezíti. Ezt jól érzékelhető Budapest és Pest megye viszonyában, Varsó és a vajdaság egyes részei között. A Prágai régió esetében pedig semmilyen együttműködés nincs az agglomerációs övezettel.

Megvizsgáltuk, hogy az egyes országok és régiók vonatkozásában a többszintű kormányzás vertikális és horizontális jellege miként fejlődött. Azt tapasztaltuk, hogy a kormányzati szintek mindenhol kialakultak, és megindultak a horizontális kormányzási folyamatok is, igaz eltérő intenzitással. Az osztrák és a lengyel példa fontos tanulságaként látjuk, hogy a többszintű kormányzás vertikális és horizontális jellegének arányossága szempontjából kívánatos, hogy a közigazgatási és a fejlesztéspolitikai intézmények összhangban legyenek egymással. A partnerségi kapcsolatok fejlődését pedig érdemben segíti, ha a régió maga kezeli a regionális politika tervezését és lebonyolítását, amely az osztrák és a lengyel modell előnye.

A cseh, a szlovák és a magyar vertikális kormányzási struktúrák eltérő okokból adódóan erőtlen lábakon állnak. Ennek oka a választott területi intézményrendszer gyengesége. E három ország esetében eltéréseket találtunk területi szinten a választott önkormányzat és az uniós regionális politikát lebonyolító intézményrendszer között. Ez területi szinten gyenge döntéshozatali kompetenciát jelentett, a szubszidiaritás elve nem érvényesült. A helyi önkormányzatok túlságosan fragmentáltak, alacsony pénzügyi autonómiával rendelkeznek. A területi önkormányzati igazgatás a megyei szint, amely nem rendelkezik érdemi jogosítványokkal a fejlesztéspolitikát meghatározó NUTS2-es regionális szinten.

A 2004-ben EU taggá vált országok esetében egyedül a lengyel modellben, a Mazóviai vajdaságnál érvényesült, hogy a régió maga felel a regionális források elosztásáért, de a központi kormányzat ellenőrzésében. Itt a források felhasználása jelenti a legnagyobb gondot, ami az intézményrendszer kevésbé hatékony működéséből, lassúságából és bürokratikus jellegéből fakad. A tapasztalatok ugyan a civil szerveződések aktivizálódását mutatják, amellyel hosszabb távon felgyorsulhatnak a regionális együttműködések. Ezzel szemben a magyar, cseh és szlovák centralizált regionális (fejlesztés) politikai intézmények a leghatékonyabbak az uniós források felhasználásában Közép-Európában.

Magyarország a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználását tekintve is az élen jár az általunk vizsgált közép-európai országok között. A kifizetett támogatások tekintetében Magyarország 2007 évvégén mintegy hetven százalékos mutatóval rendelkezett – a strukturális alapok és a Kohéziós Alap átlaga alapján (GSZT [2009] pp. 16-17). Ugyanez a mutató Szlovákia, Csehország és Lengyelország esetében 62, 61 és 60 százalék volt²²⁰.

A közép-európai országok esetében továbbra is a források lehető legmagasabb fokú felhasználása a legfőbb prioritás – „semmit nem hagyunk Brüsszelben” elvet követik. Az uniós források lekötése és lehívása indikátorként utal a fejlesztéspolitikai intézményrendszerek működési gyorsaságára. Ugyanakkor nem mutatja meg azokat a fontos értékeket, mint a fejlesztési programok tényleges eredményei és azok gazdasági- társadalmi hatásai. Olyan szempontok, mint az integrált tervezés érvényesítése, a program-szemlélet vagy a demokratikus kontroll kérdése másodlagosak.

21. táblázat A közép-európai országok közigazgatási és fejlesztéspolitikai struktúrája

	regionális politika szintje	közigazgatási területi egység	alsóbb közigazgatási területi egység	fejlesztési körzet, járás	helyi önkormányzat
	(forma, NUTS besorolás)				
Ausztria	9 tartomány választott területi szint, NUTS 2	9 tartomány választott területi szint, NUTS 2	nincs	körzet LAU 2, NUTS 4	2357
Csehország	8 területi-statisztikai régió	14 megye, választott önkormányzat, NUTS3	nincs	Megszüntettek	6244
Szlovákia	4 területi-statisztikai régió	8 megye, választott önkormányzat, NUTS3	nincs	Megszüntettek	2891
Magyarország	7 fejlesztési régió NUTS2	19 megye, választott önkormányzat, NUTS3	nincs	174 kistérség LAU 2, NUTS4	3194
Lengyelország	16 vajdaság választott területi szint NUTS 2	16 vajdaság választott területi szint NUTS 2	314 járás + 65 járási jogú nagyváros. választott területi szint ²²¹ NUTS 4	314 járás	2489

Forrás: Pálné Kovács [2009] és saját kiegészítés

²²⁰ Az adatok a 2004-2006-os strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználására vonatkoznak.

²²¹ 66 társult járás alkotja a NUTS 3-as szintet. Korábban 44 ilyen társulás működött, amelyet 2007-ben 66-ra bővítettek. Elsősorban területfejlesztési feladatot látnak el.

A legegységesebb rendszert Ausztria és Lengyelország esetében találtuk. Az osztrák modell alapját a föderális államberendezkedés és az ehhez kapcsolódó széles pénzügyi autonómia biztosítja. A tartományok nagy mozgástérrel rendelkeznek a hálózati együttműködésekben. A kormányzási együttműködések vertikális és horizontális jellegét itt találtuk a legteljesebbnek.

A lengyel modellben a többszintű kormányzás vertikális rendszerének kialakulását találtuk erősnek, amely a fejlesztéspolitikai rendszerben a helyi önkormányzat – járás – vajdaság relációban hatékonyan működött. A szubszidiaritás a feladatellátásban és döntéshozatalban is jól érvényesült. Ez mindenképpen a horizontális partnerségi kapcsolatok jövőbeli erősödését segítheti elő, amelyhez a Mazóviai vajdaságban működő erős civil oldal hathatós bázis lehet.

A cseh és a szlovák modellben a kezdetektől fogva egy korlátozott politikai érdekérvényesítő képességgel rendelkező (megyei) területi önkormányzati szint kialakítása volt a cél. A megyei önkormányzatok feladatait módszeresen növelték. A megyei önkormányzatok nagyságuk alapján nem tekintők valódi szubnacionális hatalmi szintnek. A fejlesztéspolitikai intézményi struktúrát pedig ettől elkülönülten, központi kormányzati irányítás mentén hozták létre. Az európaizáció nyomán a partnerségi kapcsolatok bővülése a fejlesztéspolitikai struktúrában fokozatosan jelent meg, amely a véleményező szereptől az együttműködésig terjedt ki.

A magyar fejlődés ettől némileg eltérő képet mutat, mert 2002 után elindult a regionális decentralizáció útján. Az elképzelésekben választott önkormányzati régiók szerepeltek, amelyek közigazgatási és fejlesztéspolitikai szerepet tölthetnek volna be. Ez a reformfolyamat elakadt, miközben a választott területi önkormányzatok (megye) hatáskörét és jogosítványait – elsősorban területfejlesztési kérdésekben – folyamatosan csökkentették. A megyék jelenleg intézményellátó funkciót töltenek be, és a cseh vagy szlovák modellben bemutatott területi kormányzáshoz hasonló jogosítványokkal rendelkeznek. Regionális szinten a magyar modellben jelentős intézményi szerkezet alakult ki, amely a cseh és a szlovák NUTS2-es régióknál több feladattal és jogosítvánnyal rendelkezik. Eltérően a másik két országtól ugyanis a magyar régiók esetében kimutatható az intézményi fejlesztés. A magyar modell gyengeségét a politikai elszámoltathatóság hiánya és ezzel párhuzamosan a központi állam túlsúlya jelenti.

A Prágai régió ugyanakkor sajátos helyzetéből adódóan többlet jogosítványokkal rendelkezik a cseh régiók között. A második célkitűzésbe tartozó fejlesztési források teljes lebonyolítását a régió végzi a fejlesztési- és a pénzügyi tárcával együttműködésben. Ez

mindenképp többletjogosítványokat jelent a cseh fővárosi régióknak, de a fejlesztéspolitika intézményi működése itt is a központi kormányzat kezében összpontosul, a régió nem rendelkezik érdemi döntéshozatali funkcióval.

Az egyes országok közigazgatási és fejlesztéspolitikai struktúrájának vizsgálatában Torbjörn Larsson elméleti rendszerezésével megegyező eredményekre jutottunk. Mindezek alapján az általunk vizsgált fejlesztéspolitikai rendszereket három csoportba tudtuk besorolni:

- Föderális: az osztrák modell.
- Regionális unitárius: a lengyel modell.
- Decentralizált unitárius: a cseh, szlovák és a magyar modell.

A Mazóvai vajdaságot és lengyel modellt azért is helyeztük egy köztes csoportba, mert a regionális politika lebonyolítása továbbra is a központi kormányzat irányításában zajlik. A vajdaság csak a regionális operatív program esetén rendelkezik önálló jogosítványokkal, az ágazati operatív programok esetében közreműködő feladatot lát el. Korábban pedig bemutattuk, hogy a regionális operatív programok aránya Lengyelország esetében sem haladják meg a huszonöt százalékot, vagyis a fejlesztéspolitikában itt is a központi kormányzat szerepe érvényesül. A három modell közötti különbséget szemlélteti 22. táblázatunk.

22. táblázat Az egyes fővárosi régiók szerepe a regionális politika menedzsmentjében – a regionális operatív program tekintetében

	Bécsi régió	Mazóviai vajdaság	Közép-magyarországi régió	Pozsonyi régió	Prágai régió
Tervezés/előkészítés	Tartomány maga készíti el fejlesztési programját	Vajdaság (Marsall Hivatal) maga készíti el fejlesztési programját	Régió maga készíti el fejlesztési programját	Minisztérium készíti el a fejlesztési programot, megyei önkormányzat véleményezi	Főváros a minisztériummal közösen készíti el fejlesztési programját
Lebonyolítás	Tartomány teljes körűen	Vajdaság (Marsall Hivatal) teljes körűen	Közreműködő szervezeti feladatokat lát el	Zömmel központilag, KSZ 1 prioritásnál	Irányító hatóságként a fejlesztési- és pénzügyminisztériummal közösen
Kifizetés	Tartomány	Vajda Hivatala (államigazgatás) központilag	Központilag	Központilag	Központilag
Ellenőrzés monitoring	Tartományi és szövetségi feladat	Vajda Hivatala (államigazgatás) központilag	Központilag a régió részvételével	Központilag	Központilag

Forrás: saját rendszerezés

Valamennyi fővárosi régió bekapcsolódott regionális fejlesztési programjának előkészítésébe. Ez a Pozsonyi régió esetében véleményező szerepet jelentett. A Prágai régió és a KMR pedig maga készítette elő fejlesztési anyagát, amelyet a központi kormányzattal közösen véglegesítettek. A Bécsi régió és a Mazóviai vajdaság pedig teljes mértékben önállóan készítette azt el.

A lebonyolítás és a kifizetések kapcsán már lényegibb különbségeket láttunk. A Bécsi régió és a Mazóviai vajdaság teljes mértékben önállóan felel a regionális fejlesztési programok végrehajtásáért. A többi fővárosi régió esetében a lebonyolítás központi irányítás mellett történik. Horizontális struktúrát itt abban találtunk, hogy a régió közreműködő szervezetként vesz részt a fejlesztési programok végrehajtásában. Itt a Prágai régió helyzete speciális, amely irányító hatósággént a központi igazgatással közösen felel a lebonyolításért. Ez azonban csak a strukturális alapok csak egy nagyon szűk körére (két egyszerűsített programozási dokumentum) terjed ki, ami miatt a Prágai régió irányító hatósági szerepét nem látjuk érdeminek. A Pozsonyi régió pedig a regionális operatív program csupán egyik pillére, az infrastruktúrafejlesztés mentén tölt be közreműködő szerepet. A kifizetések és az ellenőrzések kapcsán azt láttuk, hogy egyedül a Bécsi régiónál van a kifizetés a választott regionális szinten. Ebben az esetben a központi kormányzat az ellenőrzésben vesz részt.

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az egyes régiók szerepe a fejlesztéspolitikai struktúrában nem megítélhető pusztán a regionális operatív programokban betöltött szerepük alapján. Egyedül Ausztriában érvényesül az, hogy a tartományok (régiók) teljes mértékben részt vesznek a fejlesztéspolitikai folyamatban, döntési jogkörrel rendelkeznek, a regionális operatív programok aránya 100 százalék. A többi fővárosi régió esetében bemutattuk, hogy az ágazati operatív programok lebonyolítását szinte teljes körűen a központi kormányzat végzi, a régiók véleményező és bizonyos esetekben közreműködő feladatokat látnak el.

Lengyelország esetében a regionális operatív programok aránya 24-25 százalék, Magyarország esetében 23 százalék, Csehország 19 százalék és Szlovákia esetében mindösszesen 13 százalék. Ezt mutatja be a 4. sz függelékben a 17. és a 18. ábra.

A horizontális együttműködés eltérő típusait tapasztaltuk a fővárosi régiókban. A szlovák és a cseh esetben a megyei önkormányzat, illetve a főváros tematikus programok mentén alakított ki partnerségi kapcsolatokat. Ezek az együttműködések még kezdeti fázisokban vannak, interregionális kapcsolatokat nem találtunk, ami nehezíti a két régió gazdasági kapcsolatainak bővülését. A másik három régió esetében erősebb partnerségi

együtműködéseket találtunk. Bécs és Alsó-Ausztria együtműködésében régiók közötti intézmények is létrejöttek. A KMR-ben a Tanács mellett működő Civil Egyeztető Fórum kezdettől fogva aktívan részt vesz néhány területen a szakmai előkészítésben. A Mazóviai vajdaság esetében pedig külön civil kapcsolati iroda működik, amelynek a feladata a társadalmi párbeszéd létrehozása, a civilek és a szakmai érdekszövetségek bevonása a döntéshozatali folyamatokba. A fejlesztési szempontok kialakítása intézményesített csatornákon keresztül történik, ami növeli annak társadalmi elfogadottságát is. A partnerségi elvek kérdése ugyanakkor rávilágított e rendszerek érzékenységre, amely igazolta a fausti dilemmát: a demokratikus képviselő helyett a hatékonyság érvényesítése vált hangsúlyosabbá. A cseh, szlovák és a magyar fővárosi régió példája mindenképp ez utóbbi irány megvalósulását mutatja. Az érdemi döntéshozatal kormányzati szinten születik.

A klasszikus területi kormányzási intézményi struktúrák mellett a Bécsi régió esetében találtunk hálózatos, önkéntes szabályozó eszközökön alapuló együtműködéseket. A Keleti régió, a PGO és a SUM jól működő példái az egymást átfedő, rugalmasan és változó hatáskörökkel működő egyszerű horizontális struktúráknak. Az ilyen alulról szerveződő intézmények példája mutatta a legtöbb hasonlóságot Marks – Hooghe féle „2. típusú” modellel. Fontos, hogy ezek a szervezetek formálisan döntés-előkészítő, koordinációs intézmények, amelyek területi, térségi szinten a helyi szereplők érdekei mentén alakítanak ki közös álláspontot, javaslatot. A regionális érdekek megfogalmazását hosszú távú együtműködéssel, kölcsönös kooperációs készséggel érhetik el, ami Bécs és Alsó-Ausztria esetében sikeresnek bizonyult a PGO és a SUM eredményes működésével.

Dolgozatunkban azt hangsúlyoztuk, hogy a térségi pólusok erősítik a regionális együtműködést. Ugyanakkor az öt fővárosi régió esetében nem találtunk olyan helyi pólust a régióon belül, amely hathatósabb regionális együtműködést tudott volna kialakítani. Ezt mindenképp a fővárosok erőteljes monocentrikus jellegével magyarázzuk. A térstruktúra alapján egyedül a Mazóviai vajdaságban lenne erre lehetőség, azonban az itt lévő városi vonzáskörzetek fejlettségi szintjük miatt nem tudják e funkciót betölteni. A régióon kívül formálódó regionális pólusokra az osztrák Keleti régió példáját találtuk. Közép-Európában új keletű a Bécs környéki metropoliszrégió kezdeményezés, amely térségi gazdasági szempontok és regionális marketing célok mentén fogalmazódott meg. Hasonló próbálkozással Budapest esetében is találkoztunk, de ez inkább szakmai szempontból érdekes, gyakorlati megvalósulása nincsen.

6. KITÖRÉSI PONTOK – AVAGY AJÁNLÁSOK A KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI RÉGIÓ REGIONÁLIS VERSENYKÉPESSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁRA

Az előző fejezetek elméleti és gyakorlati megalapozásának lezárásaként kitörési pontokat és javaslatokat fogalmazunk meg, amellyel a Közép-magyarországi régió versenyképességét a jövőben fokozni tudja.

A fővárosi régiók összehasonlításában bemutattuk, hogy a magyar fővárosi régió növekvő lemaradásban van az osztrák és a cseh fővárosi régiótól. Mindkét régió a fejlettségi adottságai alapján kedvezőbb kiindulási helyzetben van. Az elmúlt évek fejlődési folyamatai is azt mutatták, hogy ezt a hátrányt a magyar fővárosi régió nem tudta ledolgozni, lemaradása tovább mélyült.

A külső kihívások irányából kiemeltük, hogy a metropoliszrégiók között funkcionális munkamegosztás alakult ki, amelyben a helyi sajátosságok mentén specializálódnak a régiók. A Közép-magyarországi régió specializációját hátráltatja, hogy a területi szinergiák nincsenek összehangolva, nem alakult ki integrált tervezés. Példaként említhetjük a különböző fejlesztési programok közötti párhuzamosságokat. Mikro térségekben kialakult együttműködéseket láthatunk, de ezek egymástól elkülönülten funkcionálnak. Így például a Talentis Program, vagy a Közép-Duna völgyének komplex fejlesztési programja, vagy a főváros Podmaniczky programja, valamint a régióban működő klaszterek (elkülönült) működése stb. között nincsen összhang. Ez a területi szereplők közötti hiányos együttműködést mutatja, a koordináció és a kooperáció hiányát. Megállapítottuk továbbá, hogy a térségi kezdeményezések egyik fő gátja a főváros gazdasági és politikai túlsúlya, erőfölénye, amely megnehezíti a kooperáció összehangolását. Ez a legtöbbször az egyes szereplők érdekeinek különbözősége kapcsán kialakuló politikai és gazdasági szembenállásban nyilvánul meg, mint például a főváros és a kerületek állandó vitája, Pest megye többszöri kiválási szándéka, az agglomerációs térség megoldatlan helyzete, illetve Pest megye agglomerációs övezeten túli településeinek sajátos problémái. A régió nem tudja a monocentrikus jellegből adódó előnyöket és hátrányokat megfelelő módon kiaknázni, illetve ellensúlyozni. Itt a motorfunkció szerepének érvényesítésére és a területi kiegyenlítések arányára gondolunk, amelyek közötti egyensúly megteremtése kívánatos szempont lenne. Ehhez mindenképpen a koordinációs funkciók növelésére lenne szükség regionális szinten.

Bemutattuk, hogy a jelenleg működő – központilag irányított – intézményi szerkezetben is aktív részvétel mutatkozik a civil szféra oldaláról. Mind a KMRFT, mind a BAFT működésében megtalálható a civil oldal, ugyanakkor az érdemi döntéshozatalnak nem részese. Elsősorban véleményező, szakértői jelleggel vesznek részt a tanácsok munkájában. A cross-szektorális együttműködés, a gazdasági és tudományos szereplők bevonása a horizontális együttműködésekbe továbbra sem megoldott.

A magyar fővárosi régió attraktivitása és multikulturalitás indexe is alacsonyabb, mint az osztrák és a cseh fővárosi régióé. A Közép-magyarországi régió, mint turisztikai és befektetési székhely egyaránt stagnáló értékeket mutatott, miközben a többi fővárosi régió folyamatosan javított helyzetén. Minden bizonnyal ez nem csak a régió egyedüli problémája, hanem Magyarország romló nemzetközi megítélésének is szerepe van benne. Ugyanakkor több területi adottság is kedvező képet mutatott, mint például a szakképzett munkaerő magas aránya, a fokozatosan javuló elérhetőségi mutatók, valamint a folyamatosan bővülő közép-európai csomóponti helyzete a régióknak, amelyek kiaknázatlan versenyelőnyök.

A Közép-magyarországi régió a nemzetközi kapcsolatteremtésben és hálózati együttműködésben is elmarad az élen álló Bécsi régiótól. A régió intézményei a jelenlegi működésükben alkalmatlanok arra, hogy komolyabb nemzetközi együttműködésekben részt vegyenek, mert közreműködő szervezetként az uniós regionális politika lebonyolítására, valamint a hazai pályázati források menedzsmentjére specializálódtak. A régió transzregionális együttműködéseit nehezíti, hogy földrajzi elhelyezkedése okán nincsen potenciális nagyvárosi régió a közelében. Ez azt jelenti, hogy olyan eurorégiós kezdeményezést, mint a CENTROPE, nem tud kialakítani, nemzetközi szerepvállalását másfajta együttműködésekre szükséges kiterjesztenie.

Az ajánlásokat az Új Magyarország Fejlesztési Terv és a Közép-magyarországi régióra vonatkozó fejlesztési tervek és programok figyelembevételével három perspektívában határoztuk meg:

- (1) Intézményi reformot kezdeményezünk.
- (2) A KMR-nek törekednie kell arra, hogy jobban kihasználja azokat a transznacionális lehetőségeket, amelyeket a régióban működő nemzetközi szervezetek nyújtanak.
- (3) A Közép-magyarországi régió számára az Európai Duna Stratégiában való aktív részvételt javasoljuk.

(1) Intézményi reformkényszer

A főváros és Pest megye rendezetlen kapcsolata jelenti a legnagyobb feszültséget a régióban. Ezért a területi kormányzás horizontális jellegének megerősítése, a meglévő intézmények közötti kapcsolatok rendezése az elsődleges feladat. Ez a KMR intézményi keretei között Budapest és Pest megye viszonyának konszolidálását jelentheti. Ennek érdekében első körben szükséges a KMRFT-ben a területi szereplők jogosítványainak bővítése, a horizontalitás fokozása. Hosszabb távon kétszintű decentralizáció ajánlott. Egyrészt belülről szükséges a regionális intézményrendszer erősítése, másrészt rendezni kell a KMR-nek a központi kormányzathoz való viszonyát.

A főváros és Pest megye együttműködését megállapodásban szükséges rögzíteni. A területi szereplőknek szabályozniuk kell, hogy a budapesti agglomerációs övezet motor-funkció hatása a régió egyes részeit hogyan fejlessze. Ugyanis a főváros és az agglomeráció ennek nyertese, a megye többi része ennek vesztese. Megoldásként a területi kiegyenlítés régiós szintű kezelését javasoljuk, integrált területi szempontok érvényesítésével. Hosszú távon mindenképp indokolt a régió monocentrikus szerepének a csökkentése, a policentrikus jelleg erősítése.

A helyi pólusok megerősítésére két forgatókönyvet javasolunk:

- Az agglomerációs övezeten belül nyílik reális lehetőség a horizontális kapcsolatok és funkciók erősítésére. Ezzel egy homogénebb gazdasági övezet alakítható ki, több helyi mikropólussal. Az integrált tervezési és fejlesztési szempontok koordinációját a BAFT látná el. Az agglomerációs intézmény a kooperációs kultúrát erősítené a helyi szereplők között. Az osztrák modell egyik komoly tanulsága, hogy az alulról jövő kezdeményezések akkor lesznek igazán sikeresek, ha a szereplők együttműködési hajlandósága mellé egyfajta kooperatív koordinációs kultúra is párosul. Az osztrák modell másik komoly tanulsága, hogy ezt csak hosszú éveken át tartó együttműködésben lehet elérni.
- A KMR gazdasági érdekei megkívánják, hogy a csapágyvárosokkal közösen alakítson ki további funkcionális együttműködéseket. Hálózati kormányzás elvén működő szervezet létrehozása indokolt, amely a regionális gazdaságfejlesztés és –marketing funkciókat láthatná el, ahogy a német, holland metropoliszrégiók, illetve a dolgozatunkban bemutatott Keleti régió.

A régió belüli eredményes kormányzás megvalósítása érdekében ajánljuk a többszintű kormányzás megerősítését. A szereplők közötti érdekegyeztetést (KMRFT és a BAFT viszonyában) és a civilek aktívabb bevonását a döntéshozatalba kulcskérdésnek tekintjük. Az osztrák modell alapján követendő példaként javasoljuk a kooperációs kultúra elmélyítését a területi szereplők között. Mindenképpen indokoltnak tartunk egy olyan intézményt, amely a főváros és agglomerációs övezete közötti koordinációs feladatokat végzi, egyfajta mediátor szerepet tölt be a speciális nagyvárosi igazgatás ellátásához. A BAFT által indított projektek és fejlesztések alkalmasak a főváros és agglomerációs övezetének integrált együttműködésének fejlesztésére, valamint a cross-szektorális kapcsolatok elmélyítésére is. A szervezet esetében világos döntésre lenne szükség, amelyben a BAFT kompetenciáját pontosan meghatározzák, pénzügyileg megerősítik. A horizontalitás fokozására lényegesnek tartjuk a civil oldal hathatósabb megjelenését a döntéshozatalban.

A BAFT és a KMRFT között a viszony feszült, mert a két szervezet párhuzamos hatáskörök mentén működik. A BAFT és a KMRFT működését össze kellene hangolni. Pest megye és a főváros között belső megállapodás szükséges, amely térségi szintre hozza a döntéshozatalt a fejlesztések tervezése céljából, azok elfogadására, a lebonyolításra, valamint a forrásallokációval kapcsolatosan. A két intézményt alkalmassá kell tenni a fejlesztési stratégiák és a már futó projektek összehangolására.

A KMRFT feladatellátási jogosítványait érdemben szükséges megerősíteni és a Tanácsban a területi szereplők arányos képviselését kialakítani. A megye és a főváros esetében olyan képviseleti rendszert szükséges kidolgozni, amely mindkét szereplő számára kölcsönös motivációt jelent az aktív részvételre, miközben a települési és kistérségi érdekek is megjelennek a döntéshozatalban. A KMRFT-t területi szereplők alulról irányított intézményévé szükséges átalakítani.

(2) A KMR-nek törekednie kell arra, hogy jobban kihasználja azokat a transznacionális lehetőségeket, amelyeket a régióban működő nemzetközi szervezetek nyújtanak

A régió fejlesztési stratégiáiban a híd-funkció és a kapuváros koncepciója régóta jelen van. Elemzéseink ugyanakkor azt mutatják, hogy e téren átfogó eredmények nem születtek. Így KMR észak-déli és a kelet-nyugati csomópont szerepe, a Balkán, esetleg Oroszország felé közép-európai kapu-funkciónk egyelőre még csak egy romantikus ábránd. Fontosnak tartjuk, hogy a területi adottságok alapján készüljön egy valós jövő-

kép a régióról, amely tartalmazná nemzetközi szerepét, küldetését. Mindez tovább emelheti a régió attraktivitását, új irányok és célok megfogalmazásával, ami egy aktívabb szerepvállalást eredményezne.

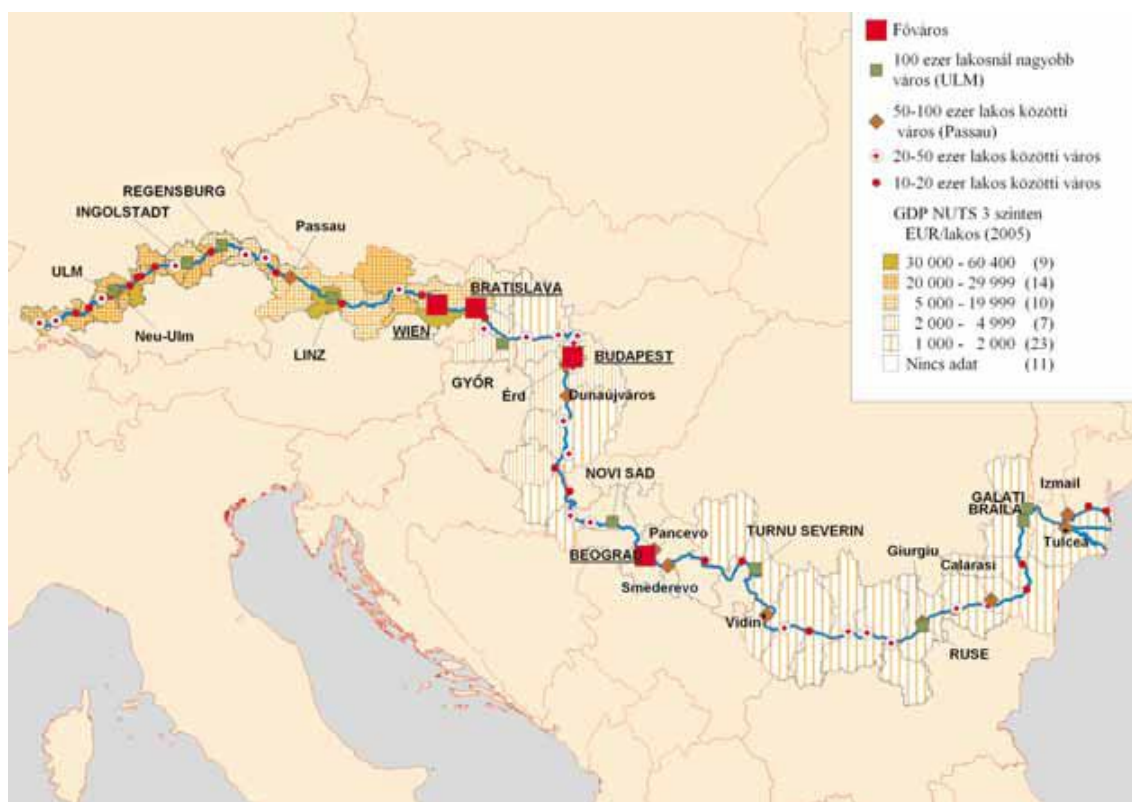
Ajánljuk a transznacionális lehetőségek feltérképezését és kihasználását. A régióban működő nemzetközi szervezetek ehhez kiindulási pontok. Itt elsősorban az Európai Technológiai és Innovációs Intézetre, valamint a Délkelet-Európai Transznacionális Együttműködési Program Magyarországhoz köthető irányítási tevékenységére gondolunk, amelyek új funkciókat és szerepeket adhatnak a magyar fővárosi régiónak. Speciális együttműködések formálódnak – tudományos, kutatási hálózatok -, amelyek erősíteni fogják a KMR multikulturális jellegét. Ennek gyakorlati megvalósulásaként erősödhet a régió tudás- és konferenciaközpont szerepe, ami pozitívan hatna a multinacionális cégek (kutatás-fejlesztési és innovációs-, logisztikai-, szolgáltatási központok) a régióba történő koncentrálására.

(3) A Közép-magyarországi régió számára az Európai Duna Stratégiában való aktív részvétel

Formálódó uniós stratégia egy új funkcionális makrorégiót alakít ki – hasonlóan a Balti-tengeri Stratégiához -, amely 2014-től uniós források felhasználására számíthat²²². A folyamatot az Európai Bizottság felkarolta, Magyarország pedig a kezdetektől fogva aktív szerepet játszik annak előkészítésében. Így egy olyan funkcionális makrorégió létrejöttével számolunk, amely új típusú hálózati együttműködések hozhat létre. Továbbá integrálja az ágazati politikákat és a fejlesztéspolitikai szerepeket. Mindez egy többszintű kormányzási rendszer keretében valósul meg. Ezt mutatja be Rechnitzer Jánostól és Hardi Tamástól átvett 14. ábránk. Fontos célnak tartjuk a KMR aktív részvételét ebben az együttműködésben. Ez megoldást jelentene a Közép-magyarországi régió erőteljes monocentrikus jellegének mérséklésére, a regionális specializáció fokozására.

²²² Danuta Hübner biztos 2008. októberében vázolta fel új funkcionális makrorégióként az Európai Duna Stratégiát (Régiók Bizottsága [2009c]).

14. ábra A Duna-menti funkcionális makrorégió



Forrás: NFGM [2009c]

A funkcionális szempontokon túl egy átfogó, integrált területi koncepció is létrejön a kezdeményezéssel. Ez az egyes funkcionális együttműködéseket, mint például a közlekedés, környezetvédelem és fenntarthatóság, energiabiztonság, gazdaságpolitika kérdéseit, kulturális kapcsolatokat stb. egységes módon jelenítené meg - a területi kormányzás új formájaként. A nem-állami és területi szereplők bevonása a döntéshozatalba egyre jelentősebbé válhat. Ezt szükséges kibővíteni civil- és gazdasági szervezetekkel, hogy a vertikális kormányzási struktúrák mellett a horizontális kapcsolatok is tovább bővíjenek.

Az új közép-európai funkcionális makrorégiós kezdeményezés már működő, meglévő alapokra épülhet, a stratégiának meghatározó uniós és nemzetközi együttműködések jelentik az alapját²²³. Több meghatározó hálózati együttműködés van a Duna-menti kooperációra. Kaiser Tamás például a Nemzetközi Duna Bizottságot (Danube Commission), a Duna védelmére létrehozott Nemzetközi Bizottságot (International Commission for the Protection of the Danube River), a Dunai Együttműködési Folya-

²²³ A Dunát közlekedéspolitikai szempontok alapján szabályozó nemzetközi egyezmények és környezeti problémák kezelésére kötött egyezmények a leggyakoribbak. Ugyanakkor folyamatosan növekszik a határ menti együttműködések száma is.

matot (Danube Cooperation Process) és a regionális- és helyi szereplőket formális hálózatba szervező Dunai Városokat és Régiókat (Danube Cities and Regions) sorolta ebbe a körbe.

Uniós szinten konkrét intézkedési terv indult az Európai Duna Stratégia kialakítására. Így a többi között 2009 májusában a Duna-menti országok együttműködési nyilatkozatot fogadtak el Ulmban, júniusban döntés született egy előkészítő bizottság létrehozásáról, amelynek feladata az Európai Duna Stratégia kidolgozása. A területi folyamatok áttekintésekor bemutattuk, hogy ez mindenképpen az egyes uniós közpolitikák összekapcsolását jelenti a területi kohézió és a többszintű kormányzás tükrében.

Magyarország a kezdetektől kezdeményező szerepet vállalt az Európai Duna Stratégia kialakításában. A Duna-stratégia előkészítése komoly szakmai háttérrel rendelkezik, így a 2005-ös Országos Területfejlesztési Koncepció és az Országos Fejlesztési Koncepció is tartalmazta már e szempontokat, ami az ágazati politikák összekapcsolásának szándékát mutatja. A 2006-ban bemutatott fejlesztéspolitikai anyag, „Duna-komplex program” néven, pedig már tartalmazta a nemzetközi kapcsolatok bővítését és a cross-szektorális szereplők intenzívebb bevonásának lehetőségét (OTH [2006]). A dokumentum kitörési pontként emelte ki a transzregionális térszervezői szempontokat, a civil társadalom aktívabb bevonásának lehetőségét, valamint azokat a funkcionális területeket, amelyekben együttműködések alakíthatók ki. Ezt követően további kiadványok elkészítésére, konferenciák és workshop-ok megrendezésére került sor. Az előkészületek alapján teljes mértékben reális célkitűzésnek tartjuk, hogy a 2011-es magyar EU elnökség egyik lényegi prioritása a közép-európai funkcionális makrorégió stratégiájának véglegesítése a hozzá kapcsolódó pénzügyi forrásokkal. A KMR és több magyar régió is már számos fejlesztési prioritást fogalmazott meg (ROP-ban, illetve ágazati programokban) a Duna tervhez kapcsolódóan. Ezekben az integrált fejlesztési szempontok azonban még nem érvényesültek.

A funkcionális makrorégióban megerősödne a KMR nemzetközi szerepköre, például a közlekedés és logisztika területén, az éghajlatváltozás és vízgazdálkodás témakörében, valamint a területfejlesztésben és a turizmusban. A funkcionális együttműködések a régió versenyképességét mindenképpen növelnék, például a közlekedési hálózatok fejlesztésével (TEN17 és TEN18 projektek) vagy a környezetvédelmi, gazdaságfejlesztési programok elindításával. A fejlesztési programok összehangolása, valamint transzregionális szintre való kiterjesztése megoldható, reális feladat.

Függelékek

1. sz. függelék A kutatásban, illetve a dolgozat elkészítésében segítségemre lévő személyek névsora

Ezúton is még egyszer köszönetemet fejezem ki:

Ausztria

Dr. Giffinger, Rudolf - Műszaki Egyetem Bécs
Grohmann, Paul – Bécs város Önkormányzata
Hacker, Andreas – Nagyváros és környéke Menedzsment (SUM)
Wolf, Huber – Osztrák Szövetségi Kancellária

Csehország

Gabmüllerová, Daniela – Regionális Fejlesztési Minisztérium
Dr. Illner, Michal – Cseh Tudományos Akadémia Szociológiai Intézete
Masopustová, Dagmar - Prágai Városháza
Matolová, Eva – Eurocentrum Prága
Micka, Lukas – Prága Város Delegációja az Európai Unióhoz

Lengyelország

Dr. Czyz, Anna – Sziléziai Egyetem (Katovice)
Frankowski, Mariusz – Mazóviai Marsall Hivatal
Grochowski, Mirosław – Varsói Egyetem
Piotrowski, Arkadiusz - Mazóviai Marsall Hivatal
Rypinska, Agnes – Mazóviai Marsall Hivatal
Zuber, Piotr – Lengyel Fejlesztési Minisztérium

Magyarország

Dr. Ágh Attila – Corvinus Egyetem Budapest
Dr. Cs. Pavisa Anna – Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
Dr. Enyedi György – Magyar Tudományos Akadémia
Drahos Zsuzsanna - Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
Dr. Gordos Tamás – Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség
Jármí Gyöngyi - Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
Dr. Kaiser Tamás – Pannon Egyetem
Dr. Kovács Robert – Helyi Obszervatórium non-profit Kft
Dr. Nyikos Györgyi – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Ongjerth Richárd – Magyar Urbanisztikai Tudásközpont Kft.
Dr. Pálné Kovács Ilona – MTA RKK Dél-Dunántúl
Rostásné Pátkai Zsuzsanna – Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács
Szabó Mátyás – Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács
Dr. Szegvári Péter – Regionális Fejlesztési Holding zRt
Tosics Iván – Városkutatás Kft.
Dr. Vigvári András – Állami Számvevőszék FEMI

Szlovákia

Berdis, Juraj - Urbion
Dr. Bucek, Milan – Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem

Dr. Finka, Maros – Szlovák Műszaki Egyetem, Pozsony
Hudcovska, Jelena – Pozsonyi megyei Önkormányzat
Mojzis, Miroslav – Pozsonyi Városháza

Korábbi nemzetközi tapasztalatgyűjtés és konzultációk a metropoliszrégiók kialakulásáról:

Dr. Ludwig, Jürgen – Verband Region Stuttgart
Lutter, Horst – Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)
Mandel, Klaus – Regional Verband Rhein-Neckar
Otgaar, Alexander – EURICUR (Rotterdam)
Reiter, Michael – Európai Metropoliszrégió München (Europäische Metropolregion München)
Thierstein, Alen – Műszaki Egyetem München
Viehhauser, Michael – Nordregio és Regional Planning and Urban Transportation (Stockholm)

2. sz. függelék Az empiriában felhasznált kérdőívek

I. típus a fejlesztési minisztériumoknak vagy a fejlesztési ügynökségeknek elküldött kérdéssor

1. Regional governance (NUTS2 level) and competences in the Cohesion Policy

What kind of direct tasks, competences does the region have in the implementation of the Cohesion Policy?

(Managing Authority, Intermediate Bodies etc.)

How is the Capital Region involved in the regional politics?

(Consultancy, cooperation, co-decision, own decision)

Does the region have own financial resources?

(Own decision on spending National decentralised resources, Structural Fund etc.)

Does the Capital Region take part in any Leader initiation?

How is the Regional Development Ministry or other ministries represented in the Region?

(Delegated representatives to the Region etc.)

2. Partnership relations

Does the region have a platform or forum for social discussions?

What are these channels which ensure social discussions between Region and State?

How is social discussion institutionalised in the cohesion policy?

Can you mention other sectoral policy where Capital Region is involved in decision-making?

3. Participation in the European Neighbourhood Program, and in the European Networks

Do you have any information about the activity of capital City Region in European Neighbourhood Programs?

Cross border-, trans- and interregional programs between 2004-2006

Such as INTERREG 3A, INTERREG 3B, INTERREG 3C, URBACT, ESPON projects,

Equal, EUKN, SKILLS etc.

II. típus a fővárosi régióknak megküldött kérdések

I. Nature of regional governance (NUTS2 level)

1. Is the status of the Capital City Region determined by any rule?

(Constitution Act, regulation etc.)

2. What kind of direct tasks, competences does the region have?

(Managing Authority or Intermediate Body in the implementation of cohesion policy, regional planning, education, health and social care etc.)

3. Does the region have any independent financial sources?

(The governing body of the region have autonomous right to decide on the regional money such as national decentralised funds, EU funds etc.)

4. What is the share of state support and the share of regional own incomes in the regional budget?

(Central state gives support by normative, some regions have own income from annual payments of municipalities [fee] or some regions have right to get income from taxes etc.)

5. Has the region any own income from its members?

6. What is the content of the regional decision-making body?

(The members of the regional decision-making body are elected, or delegated?)

7. Does the region have a charismatic leader?

(Who initiates the development of regional cooperation? Politician, high ranking administrator (state servant, mayor), academic researcher, businessman etc.. If there is any, how long has been there, and in what position?)

II. Partnership relations

1. Does the region have a platform or forum for social discussions?

2. Do social partners have any rights in the regional decision-making process?

(Consultancy, cooperation, co-decision)

3. Do you have any statistical data about the number of non-profit organisations in the Capital City Region, and their possible income?

4. How do you find the degree of internationality and multiculturalism in the Capital City Region?

(weak, moderate, average, high, excellent)

III. Participation in the European Neighbourhood Program, and in the European Networks

1. Does the region have a representation to the EU? (Bureau in Brussels)

2. *How many cross border-, trans- and interregional programs took part the region between 2004-2006?*

Could you mark these programs, and its approximate value?

Name of Program	Participation	Value
INTERREG 3A		
INTERREG 3B		
INTERREG 3C		
URBACT Urban Audit		
ESPON projects		
Equal		
EUKN		
Research programs such as: SKILLS		

3. *Has the region joined to international regional networks?*
(EUROCITIES, Lisbon REGIONS Network, ERRIN, CoR special committees)

III. típus a fővárosoknak, illetve agglomerációs intézményeknek megküldött kérdések

I. Structure of regional governance in the Metropolitan area

- 1. Does it exist an own regional body, institution in the Metropolitan area?*
- 2. What kind of legal form does it have?*
- 3. What kind of direct tasks, competences does the Metropolitan area have?*
(Involvement in Cohesion Policy, regional planning, education, health and social care etc.)
- 4. Does the Metropolitan area have independent financial sources?*
(The governing body has autonomous right to decide on regional spending.)
- 5. Has the Metropolitan area own income from its members?*
- 6. What is the content of the regional decision-making body?*
(Members of the Metropolitan area decision-making body are elected, or delegated.)
- 7. Does the metropolitan area have a charismatic leader?*
(Who initiates the development of regional cooperation? Politician, high ranking administrator (state servant, mayor), academic researcher, businessman etc.. If there is any, how long have been there, and in what position?)

II. Partnership relations

- 1. Does the Metropolitan area have a platform or forum for social discussion?*
- 2. Do social partners have any rights in the regional (metropolitan) decision-making process?* (Consultancy, cooperation, co-decision)

III. Participation in the European Neighbourhood Program, and European Networks

- 1. Does the Metropolitan area have a representation to the EU? (Bureau in Brussels)*
- 2. How many cross border, trans- and interregional programs took part the region between 2004-2006?*
- 3. Could you mark from programs below in which the metropolitan area has been participated? Could you turn up its approximate value?*

Name of Program	Participation	Value
INTERREG 3A		
INTERREG 3B		
INTERREG 3C		

URBACT Urban Audit		
ESPON projects		
Equal		
EUKN		
Research programs such as: SKILLS		

4. *Has the Metropolitan area joined to any international regional networks?*
(EUROCITIES, Lisbon REGIONS Network, ERRIN, CoR special committees)

IV. Nemzetközileg elismert kutatók részére megküldött kérdések

Nature of regional governance (NUTS2 level)

1. Is the status of the Capital City Region determined by any rule?

(Constitution Act, regulation etc.)

2. What kind of direct tasks, competences does the region have?

(Managing Authority or Intermediate Body in the implementation of cohesion policy, regional planning, education, health and social care etc.)

3. Does the region have independent financial sources?

(The governing body of the region have autonomous right to decide on the regional money such as national decentralised funds, EU funds etc..)

4. What is the share of state support and the share of regional own incomes in the regional budget?

(Central state gives support by normative, some regions have own income from annual payments of municipalities [fee] or some regions have right to get income from taxes etc.)

5. Has the region own income from its members?

6. What is the content of the regional decision-making body?

(Members of the regional decision-making body are elected, or delegated?)

7. Does the region have a charismatic leader?

(Who initiates the development of regional cooperation? Politician, high-ranking administrator (state servant, mayor), academic researcher, businessman etc.. If there is any, how long have been there, and in what position?)

Partnership relations

1. Does the region have a platform or forum for social discussion?

2. Do social partners have any rights in the regional decision-making process?

(Consultancy, cooperation, co-decision)

3. Do you have any statistical data about the number of non-profit organisations in the Capital City Region, and their possible income?

4. How do you find the degree of internationality and multiculturalism in the Capital City Region?

(weak, moderate, average, high, excellent)

Participation in the European Neighbourhood Program, and in the European Networks

1. Does the region have a representation to the EU? (Bureau in Brussels)

2. How many cross border-, trans- and interregional programs took part the region between 2004-2006?

Could you mark these programs, and its approximate value?

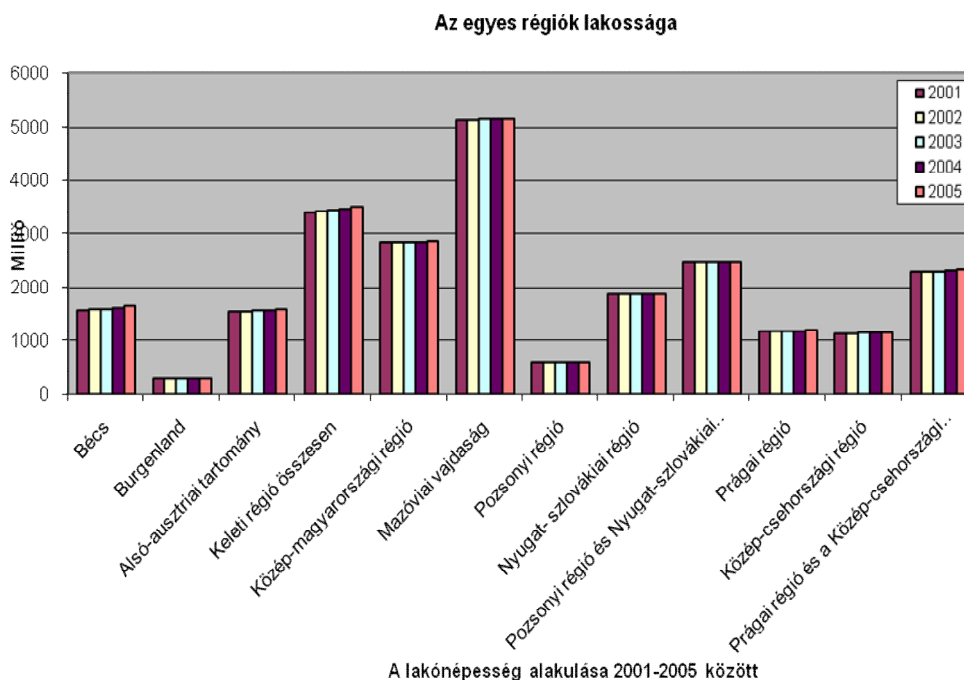
Name of Program	Participation	Value
INTERREG 3A		
INTERREG 3B		
INTERREG 3C		
URBACT Urban Audit		
ESPON projects		
Equal		
EUKN		
Research programs such as: SKILLS		

3. Has the region joined to international regional networks?

(EUROCITIES, Lisbon REGIONS Network, ERRIN, CoR special committees)

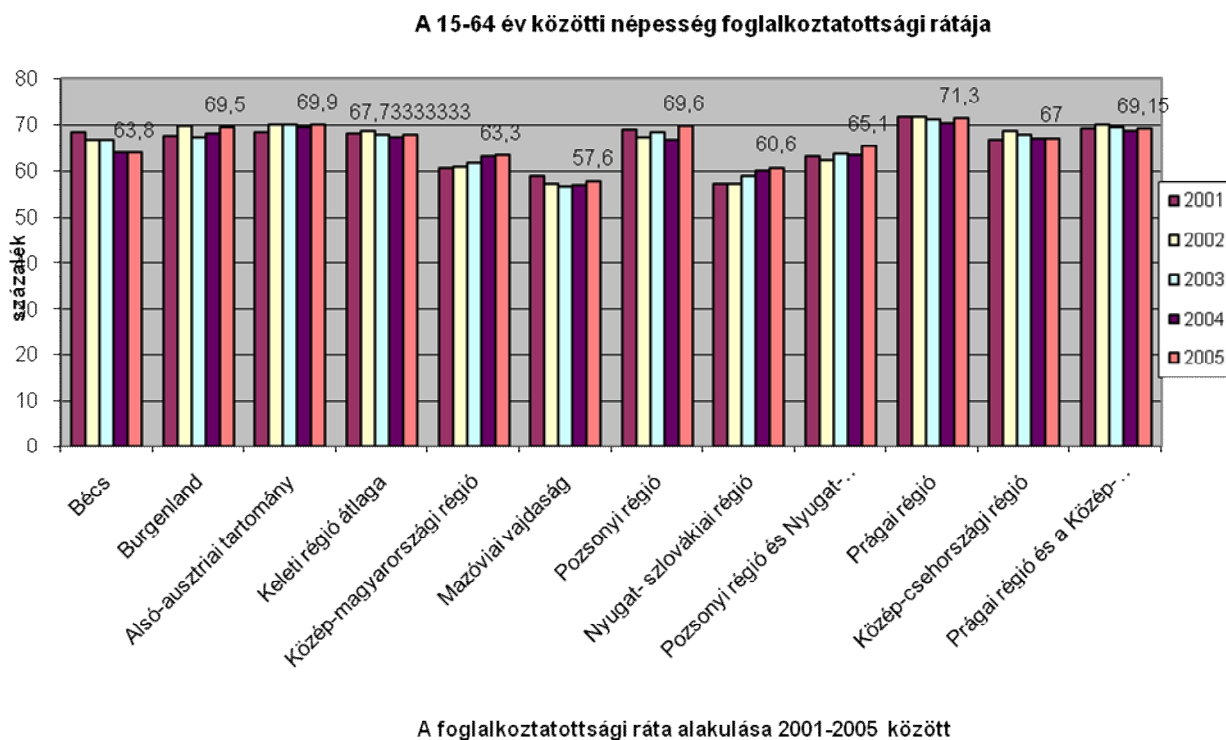
3. sz. függelék A közép-európai fővárosi régiók további összehasonlítása idősoros elemzésekben

15. ábra A közép-európai fővárosi régiók összehasonlítása a lakosságszám alakulása alapján



Forrás: EUROSTAT adatok alapján saját szerkesztés

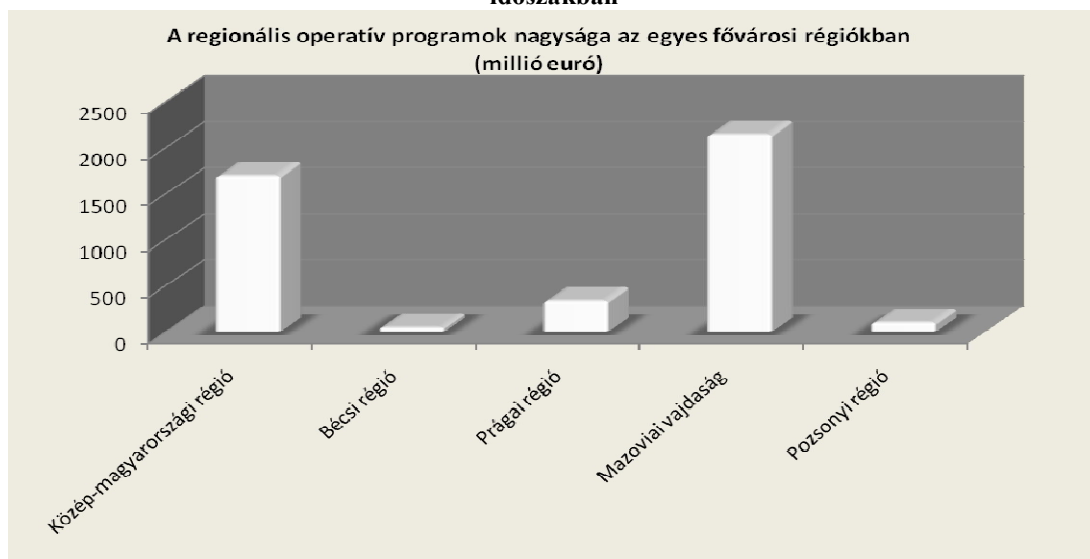
16. ábra Az aktív foglalkoztatottsági szint alakulása az egyes közép-európai fővárosi régiókban



Forrás: EUROSTAT adatok alapján saját szerkesztés

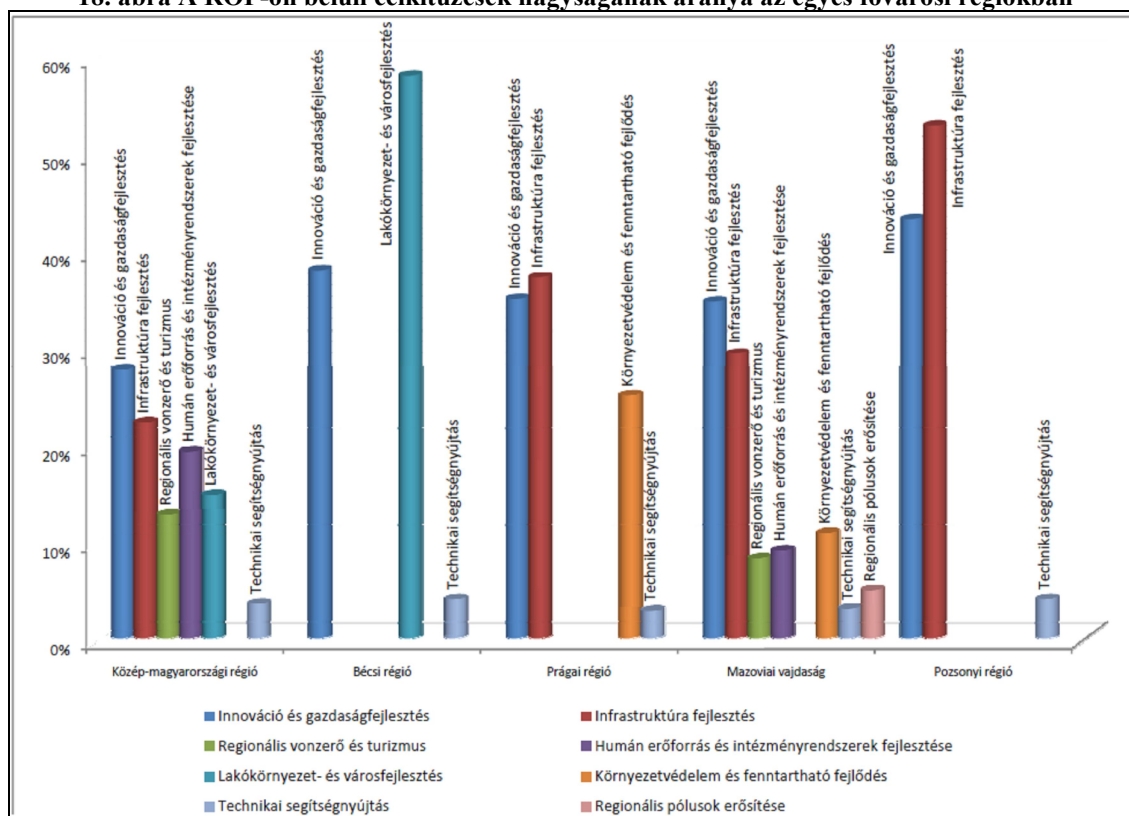
4. sz. függelék A regionális operatív programok forrásai és prioritásai az egyes fővárosi régiókban²²⁴

17. ábra A regionális operatív programok nagysága az egyes fővárosi régiókban a 2007-2013-as időszakban



Forrás: Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés

18. ábra A ROP-on belüli célkitűzések nagyságának aránya az egyes fővárosi régiókban



Forrás: Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés

²²⁴ Megjegyzés: a két ábra csak a regionális operatív programok által az adott fővárosi régióban felhasználható források nagyságát mutatja, illetve a ROP-on belüli prioritásokat. Ausztriát kivéve – ahol csak regionális operatív programok vannak – a többi fővárosi régió esetében ennél több uniós forrás használható fel – a különböző ágazati operatív programok keretében.

Felhasznált források és irodalomjegyzék

- Adamaschek, Bernd – Pröhl, Marga [2006]:** Regionen erfolgreich steuern. (A régiók sikeres irányítása.) Bertelsmann Alapítvány, 2006. Elérhető: http://www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_15213_15214_2.pdf, Letöltés: 2007. 10. 17.
- Asheim, Bjorn – Meric, Gertler [2005]:** The Geography of Innovation, (Az innováció földrajza.) in: The Oxford Handbook of Innovation, Oxford: Oxford University Press, pp. 291-317
- Ágh, Attila [2004b]:** Revolution or Renovation? (Forradalom vagy Felújítás?) In: Ágh – Kádár: Institutional deficit and second reform in Hungary: Capacity-building at the district (NUTS4) level. Comparative Local Politics.(Intézményi hátrány és a második magyarországi reform: kapacitás-képzés a NUTS-4-es szinten. Összehasonlító Helyi Politika.) Budapest papers on Europeanization, No. 17
- Ágh, Attila [2004a]:** Magyarország Európa-politikája: Az európaizálás eredményei és akadályai Magyarországon. Önkorpress Kiadó, Budapest.
- Ágh, Attila [2005]:** Budapest mint, európai regionális főváros. In: Budapest a Közép-magyarországi régióban: A közös versenyképesség perspektívái. IDEA Budapest Kiadvány pp. 5-15.
- Ágh, Attila [2006]:** Budapest városi funkciói az európai térben. Mozgó Világ, 2006. XXXII. évf, 6. szám.
- Ágh, Attila [2007]:** A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban. In: Kaiser – Ágh – Kis-Varga (szerk.): A régiók Magyarországa 1. A regionális intézményrendszer körvonalai. MTA – Meh 2007. pp. 7-44
- Ágh, Attila [2008]:** Fejlesztéspolitika és többszintű kormányzás. Fejlesztés és Finanszírozás, 2008, 4. szám, pp. 35-44
- Ágh, Attila [2009c]:** A Lisszaboni Stratégia jövője: „Házi feladatok” a magyar uniós elnökség számára. Kézirat
- Ágh, Attila [2009b]:** Post-Lisbon Strategy for 2011-2020: A New Vision for the EU as the Budapest Strategy.(Lisszabon utáni stratégia 2011-2020: az EU új víziója, a Budapest Stratégia.) Kézirat
- Ágh, Attila [2009a]:** Europeanization and Democratization in ECE: Towards the multilevel and multiactor governance (Európaizáció és demokratizáció Kelet-Közép-Európában: Egy többszintű, több szereplős kormányzás felé.) NISPA Konferencia, Budva. Elérhető: http://www.nispa.sk/portal/files/conferences/speeches/200905201222270.Agh_Multilevel-Budva%20extended_L.doc. Letöltés: 2009.04.30

- Bache, Ian [2004]:** Multi-level Governance and European Regional Policy.(Többszintű kormányzás és az európai regionális politika.) In. Bache, Ian – Flinders, Matthew (szerk.) 2004: Multi-Level Governance, Oxford University Press pp. 165 - 179
- Bache, Ian - Chapman Rachel [2008]:** Democracy through Multilevel Governance (A többszintű kormányzás demokráciája), Governance No. 3
- Bache, Ian – Flinders, Matthew [2004]:** Conclusions and Implications. (Konklúziók és Javaslatok.) In. Bache, Ian – Flinders, Matthew (szerk.) 2004: Multi-Level Governance, Oxford University Press pp. 195 - 207
- Bachter, John – Mendez, Carlos – Wishlade, Fiona [2009]:** Idea for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+. (Gondolatok a költségvetéshez és a reform politikához: A kohéziós politika 2014 utáni áttekintése.) European Policy Research Centre. Elérhető: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_67_Ideas_for_Budget_and_Policy_Reform.pdf. Letöltés: 2009.04.17.
- Bakács, András [2004]:** Versenyképességi koncepciók. Világgazdasági Kutatóintézet, 57. szám.
- Balázs István - Kökényesi József [1992]:** Alkotmány, önkormányzatiság, városok. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Baldersheim, Harald – Swianiewicz, Pawel [2003]:** The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU. (A lengyel régiók intézményi teljesítménye a kibővített EU-ban.), in: Keating – Hughes (szerk.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, 2003
- Barta, Györgyi [2005]:** Nemzetközi funkciók. Munkamegosztás a hét nagyvárosi régió között Magyarországon. Falu, Város, Régió 2005/3-4. pp 35-43.
- Begg, Iain [1999]:** Cities and Competitiveness (Városok és versenyképesség), in *Urban Studies*, Vol. 36, Nos 5-6, pp. 795-810
- Beluszky Pál – Győri Róbert [2004]:** Fel is út, le is út... Városaink településhierarchiában elfoglalt pozícióinak változásai a 20. században. Tér és Társadalom 1. pp. 1–41.
- Benkler, Yochai [2006]:** The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom.(A hálózatok által nyújtott gazdagság: a társadalmi termelés hogyan alakítja át a piacokat és a szabadságot.) Yale University Press, New Haven
- Benz, Arthur [2004]:** Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen (Governance. Kormányzás komplex irányítórendszerekkel.), Wiesbaden, VS-Verlag

- Benz, Arthur – Fürst, Dietrich [1999]:** Regionalisierung, Theorie, Praxis, Perspektiven.(Regionalizáció, elmélet, gyakorlat és perspektívák.) Opladen 1999
- Berg van, Leo [2006]:** Empowering metropolitan regions. (A metropolrégiók megerősödése.) EURICUR Elérhető:
<http://www.euricur.nl/default.asp?id=795&page=&keuze=publications&publication>, Letöltés: 2007. 03. 10.
- Berg van, Leo et al [1982]:** Urban Europe (Városi Európa) Vol I.: A Study of Growth and Decline (Tanulmány a növekedésről és a visszaesésről), Pergamon Press, Oxford
- Berry, Brian [1976]:** Urbanization And Counterurbanization (Az Urbanizáció és ellenurbanizáció), Sage Press pp. 3 - 45
- Bécs Regionális Operatív Programja 2007 - 2013 [2007]:** Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung in Wien 2007 – 2013 (A regionális versenyképesség erősítése és az integrált városfejlesztés Bécsben 2007-2013 között).pp. 1-130.
- Bécsi Vásárközpont – (Messe Wien Congress Center) [2006]:** Tények, adatok 2006-ból. Kiadvány
- Bibó, István [1994]:** A Jó Közigazgatás Problémája. Válogatott Tanulmányok, Magvető
- Blatter, Johannes [2001]:** Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume. (Hálózati struktúra, tárgyalási feltételek és politikai tér.) In: Politische Vierteljahrschrift. Vol 42., pp. 193-222.
- Blažek, Jiri [2005c]:** Trends to Regional Disparities in the Czech Republic in Preaccession Period in the European Context. (A regionális diszparitások trendjei a Cseh Köztársaság előcsatlakozás periódusában, az európai közegben.), Geographia Polonica, Vol. 78, No.2. pp. 91-106. 3.
- Blazek, Jiri [2005b]:** The Evolution of Regional Development Regimes in CEE – The Czech Republik. (A regionális fejlődés evolúciója a Kelet-Közép-Európában – A Cseh Köztársaság.) Research report for New Modes of Governance integrated Project, Priority 7 – Citizens and Governance in a Knowledge-based Society.
- Blazek, Jiri [2005a]:** Governing Sub-national/regional change. The Evaluation of Regional Developmental Governance in the Pre-accession Czech Republic, Hungary and Poland. (A nemzetek fölötti/regionális átalakulás irányítása. A regionális fejlesztéspolitika értékelése az uniós csatlakozás előtti Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Lengyelországban.), Research Report for the New Modes of Governance Integrated Project, Priority 7 - 7 – Citizens and Governance in a Knowledge-based Society

- Blažek, Jiri - Uhlíř, Dominik [2007]:** Regional innovation policies in the Czech Republic on the case of Prague: an emerging role of a regional level? (A regionális innovációs politika a Cseh Köztársaságban, különös tekintettel Prágára: a regionális szerep megjelenése?), European Planning Studies, No. 9
- Blotevogel, Hans Heinrich [2006]:** Die Bedeutung die Metropolregionen in Europa. (A Metropoliszrégiók jelentősége Európában.), Előadás, Berlin, 2006. Május 2., Elérhető:
<http://Www.Brandenburg.De/Cms/Media.Php/Lbm1.A.3772.De/Blotevogel.Pdf>
 , Letöltés: 2006. 10. 17.
- Bohémiai Regionális Innovációs Stratégia (BRIS) [2004].** Elérhető:
http://www.tc.cz/bris/dokums/final_report_bris_fin_166_1.pdf letöltés:
 2008.05.12.
- Borsi, Balázs – Vértés, András –Viszt Erzsébet [2006]:** Magyarország versenyképessége: a 21. század kihívásai. In. Vértés – Viszt (szerk.): Tanulmányok Magyarország versenyképességéről. Stratégiai Kutatások, Magyarország 2015, Budapest
- Brenner, Neil [1998]:** Global cities, global states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe (Globális városok, globális országok. Globális városok és országok területi formálódása a jelenkori Európájában.), Review of International Political Economy 5/1998, pp. 1-37
- Bruszt, László [2008]:** Multi-level Governance—the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States (A többszintű kormányzás fajtái Kelet-Európában. A regionális kormányzások változatai az új tagországokban). Regional and Federal Studies Vol. 18, No.5., pp 1–21.
- Bryson, Phillip [2008]:** State administration vs. self-government in the Slovak and Czech Republics. (Államigazgatás kontra önkormányzati igazgatás Szlovák- és a Cseh Köztársaságban.) Communist and Post-Communist Studies, Vol. 41, Szeptember 2008
- Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács [2006c]:** Budapesti Agglomeráció Egészségfejlesztési Programja. Elérhető:
http://www.baft.hu/pdf/Egeszsegfejlesztesi_Kiemelt_Program.pdf, Letöltés: 2008.10. 10.
- Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács [2006b]:** Budapesti Agglomeráció Közlekedésfejlesztési Kiemelt Programja. Elérhető:
<http://www.baft.hu/pdf/programkozlekedes.pdf>, Letöltés: 2008. október 10.
- Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács [2006a]:** Budapesti Agglomeráció Gazdaságfejlesztési Kiemelt Programja. Elérhető:
http://www.baft.hu/pdf/Gazdasagfejlesztesi_Kiemelt_Program.pdf, Letöltés: 2008. 10. 10.

Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja [2007]: Elérhető: http://www.baft.hu/images/pdf/TKSP_MOD.pdf, Letöltés: 2008. 11.23.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) [2004]: Die Städte Europas. (Európa városai.) Heft 115, Bonn. pp 3-77.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) [2005]: Raumordnungsbericht – A 2005-ös Területfejlesztési Jelentés. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Szövetségi Építésügyi és Területfejlesztési Hivatal), 2005.05.09. Elérhető: http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2005/ROB2005Kern_ppt.templateId=raw.property=publicationFile.ppt/ROB2005Kern_ppt.ppt, Letöltés: 2006.09.30

Burgenland Regionális Operatív Programja 2007 - 2013 [2006]: Operationelles Programm Phasing Out 2007–2013. Burgenland. (Phasing out operatív program 2007-2013. Burgenland. Második változat, 2006

Camagni, Roberto [2005]: Territorial Cohesion and European Model of Society (Területi kohézió és az európai társadalom modellje). Előadás, Bécs 2005.07.11-13. Elérhető: http://www.oir.at/iddb/archiv6289/89_archiv6289_25834.pdf, Letöltés: 2006.10.09.

Camagni, Roberto [2009]: Territorial capital and regional development. (Területi tőke és regionális fejlődés) In. Capello - Nijkamp (szerk.): Handbook of Regional Growth and Development Theories. PP. 118-132, Northampton

Castells, Manuel [1996]: The Rise of the Network Society. The Information Age: economy, society and culture. (A hálózati társadalom kialakulása. Az információ kora, gazdaság, társadalom és kultúra.), Blackwell Publishers, Oxford.

Castells, Manuel [2001]: The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, business and society. (Az internet galaxis. Reflexiók az internettel az üzleti élettel és a társadalommal kapcsolatban.), Oxford University Press, Oxford.

Castells, Manuel – Hall, Peter [1994]: Technopoles Of The World. The Making Of Twenty-First-Century Industrial Complexes (A világ technopoljai. A 21. századi ipari komplexumok létrehozása.), Routledge Press

Centrope [2007]: A CENTROPE kezdeményezés. Elérhető: <http://centrope.com/centropenew>. Letöltés: 2007. 10. 23.

Christaller, Walter [1933]: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeiten der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. (A központi helyek Dél-Németországban. Egy gazdaságföldrajzi kutatás a városi funkciók kibővítésének törvényi háttéréről és a településfejlesztésről.) Jena, Gustav Fischer Verlag 1933

- Chusman és Wakefield [2008]:** European Cities Monitor 2008 (Európai városok monitoringja 2008-ban).Elérhető:
https://www.cushwake.com/cwgglobal/docviewer/2008_European_Cities_Monitor.pdf. Letöltés: 2009.05.25
- Conzelmann, Thomas [2008]:** Towards a new concept of multi-level governance? (A többszintű kormányzás új koncepciója felé?) MLG Atelier, 10 September 2008.
- Cseh Belügyminisztérium [2004]:** Public Administration in the Czech Republic. (Közigazgatás a Cseh Köztársaságban.), Prága, pp. 1-120
- Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium [2006]:** Regional Development Strategy of the Czech Republic. (A Cseh Köztársaság Regionális Fejlesztési Stratégiája.), Prága, pp. 3-40.
- Cseh Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007]:** Town and Country Planning in the Czech Republic 2007. (Város és területfejlesztés a Cseh Köztársaságban 2007.), pp 1-40. Elérhető:
[http://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/p\(lnezneni/uzemni-planovani-v-cr-2007-cz-an/uzemni-planovani-cr-08-2007-an.pdf](http://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/p(lnezneni/uzemni-planovani-v-cr-2007-cz-an/uzemni-planovani-cr-08-2007-an.pdf), letöltés: 2007.12.30.
- Cseh Statisztikai Hivatal [2008]:** Characteristics of the Capital City Prague. (Prága főváros tulajdonságai.) Elérhető:
http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/characteristics_of_the_capital_city_of_prague, Letöltés: 2008.05.12.
- Dieringer, Jürgen – Lindstrom, Nicole [2002]:** The Europeanization of Regions in EU-Applicant Countries – A Comparative Analysis of Hungary, Poland, Romania and Slovenia. (A régiók európaizációja EU-tagjelölt országokban. Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovénia összehasonlító analízise.), Paper for the 7th EACES Conference in Forlì, 2002. Június
- Dieringer, Jürgen – Schneider, Gábor [2009]:** Die Malaise der ungarischen Territorialreform. (A magyar területi reform kesernyős utóízai.) In. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden – Baden, 2009. pp 326 -338.
- Döbrönte, Katalin – Vida, Szabolcs [2004]:** A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. Tér és Társadalom, XVIII. Évf. 2004/4. pp. 1-28
- Enyedi, György [1998]:** Budapest – kapuváros? In: Budapest – nemzetközi város. In: Glatz F. (szerk.): Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. IV. A területfejlesztési program tudományos alapozása. Budapest, MTA, pp. 47–58
- Enyedi, György (Szerk.) [2000]:** Magyarország Település-környezete. Magyarország az ezredfordulón., MTA

Enyedi, György [2003]: Városi világ – városfejlődés a globalizáció korában. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaság-tudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2003. pp. 1-25, (Habilitációs Előadások, 4.)

Enyedi, György [2004]: Regionális folyamatok a poszt szocialista Magyarországon. Magyar Tudomány, 9. Szám

Eppler, Annegret [2005]: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2004 – zukünftiger Mittelpunkt eines „Netzwerks“ zwischen EU-Institutionen und Regionen? (A Régiók Bizottsága 2004-ben- az EU intézmények és a régiók közötti együttműködési hálózatok jövőbeni középpontja), in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden, pp. 620-631.

Esping-Andersen, Gösta [2002]: A new European social model for the twenty-first century? (Új európai társadalmi modell a 21. században?) in.: Rodrigues, Maria et al (szerk.): The new knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness and social cohesion. Cheltenham, 2002

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 1.2.1 Project [2004]: Transport trends. (Közlekedési trendek.) Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/652/file_2202/fr-1.2.1-full.pdf. Letöltés: 2006.12.05.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 1.1.1 [2004]: The Role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development. (Városi térségek szerepe és speciális helyzete, mint policentrikus fejlesztési csomópont.) ESPON 1.1.1 Program. Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/file_1178/2.ir_1.1.1.pdf, Letöltés: 2005.12.20.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 1.1.3 [2005]: Enlargement and polycentrism. (Bővítés és policentrizmus) Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/650/file_1190/full_revised_version_113.pdf. Letöltés: 2006.06.23.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network [2006]: ESPON Atlasz. Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities. (A regionális versenyképesség és kohézió feltérképezése: európai és globális kitekintés a területi különbségekre.), Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/855/file_1500/espon-briefing2.pdf, Letöltés: 2006. 10. 25.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 2.4.2 Project [2006]: Zoom in project. Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/388/file_4022/fr-2.4.2-full-r.pdf. Letöltés: 2007.08.23.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 1.4.3 [2007]: Study on Urban Functions. (Esettanulmány a városi feladatellátásról.), ESPON 1.4.3 Program, Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_1448/tender_1.4.3.pdf, Letöltés: 2007.03.12.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network 2.3.1 Project [2007]: ESDP Impact. (Az Európai Területfejlesztési Koncepció hatásai). Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/366/file_2183/fr-2.3.1-full_rev_Jan2007.pdf. Letöltés: 2008.04.27.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network - 2013 Programme [2007]: ESPON 2013 Programme - the European observation network for territorial development and cohesion (ESPON 2013 Program – az európai megfigyelő hálózat a területi fejlődés és kohézió előmozdítására. Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/index_EN.html. Letöltés: 2007. 09.13.

ESPON - European Spatial Planning Observation Network [2009]: The Relation between Accessibility and Economic Development (A kapcsolat az elérhetőség és a gazdasági fejlettség között). Esettanulmány. Elérhető:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/functions/home/maps/2616/index_EN.html, Letöltés: 2009.06.22.

Európai Bizottság [2000]: The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe (az Európai Tanács Lisszaboni ülése – Agenda Európa gazdasági és társadalmi megújítására), Contribution of the European Commission, Brussels, 28 February 2000, DOC/00/7

Európai Bizottság [2001]: European Governance, A White Paper (Európai Kormányzás, Fehér könyv.), Brüsszel, 2001, július COM(2001) 428 final

Európai Bizottság [2003]: Final Report Of The Expert Group On Enterprise Clusters and Networks. (Klaszterek és hálózatok elemző szakcsoportjának végső jelentése.) 2003. Elérhető:
[Http://Europa.Eu.Int/Comm/Enterprise/Entrepreneurship/Support_Measures/Cluster/Final_Report_Clusters_En.Pdf](http://Europa.Eu.Int/Comm/Enterprise/Entrepreneurship/Support_Measures/Cluster/Final_Report_Clusters_En.Pdf), Letöltés: 2008. 10.12.

Európai Bizottság [2004]: Harmadik Kohéziós Jelentés. Új partnerség a kohézió érdekében – Konvergencia, versenyképesség, együttműködés. Európai Bizottság, 2004 Elérhető:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim3/cover_en.pdf, Letöltés: 2005.05.04.

Európai Bizottság [2005]: Working Together For Growth And Jobs – A New Start For The Lisbon Strategy. (Együtt a növekedésért és a munkahelyekért- A Lisszaboni-stratégia új kezdete.), COM.24, 02/02/2005, Elérhető:
Www.Eu.Int/Growthandjobs/Pdf/Com2005_024_En.Pdf, Letöltés: 2008. 10. 12.

- Európai Bizottság [2006b]:** White Paper on a European Communication Policy (Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról.), Brussels, 1.2.2006, COM(2006) 35 final
- Európai Bizottság [2006a]:** Thematic Strategy on the Urban Environment. (A városi környezet tematikus stratégiája.) Kiadvány. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/urban/home_en.htm , Letöltés: 2007.02.21.
- Európai Bizottság [2007b]:** Integrált iránymutatások a növekedésre és munkahelyteremtésre 2008-2010. COM(2007) 803.
- Európai Bizottság [2007a]:** Negyedik Kohéziós jelentés. Európai Bizottság, 2007. Elérhető: http://ec.europa.eu/.../reports/cohesion4/index_en.htm, Letöltés: 2007.11.10.
- Európai Bizottság [2008d]:** A European Economic Recovery Plan (Az európai gazdasági válságkezelési terv.) COM(2008) 800
- Európai Bizottság [2008c]:** Ötödik előrehaladási jelentés. Európai Bizottság, 2008. Elérhető: http://ec.europa.eu/legislation.../pr0001_en.htm. Letöltés: 2008.10.20.
- Európai Bizottság [2008b]:** Régiók 2020-ban. Értékelés az EU régiói előtt álló jövőbeli kihívásokról. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf. Letöltés: 2009.03.30.
- Európai Bizottság [2008a]:** Zöld könyv a Területi Kohézióról. Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből. Elérhető: http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/terfejl/hirek/teruleti_kohez.html. Letöltés: 2008.11.10.
- Európai Bizottság [2009c]:** Metropolitan regions in the EU. (Metropoliszrégiók az EU-ban) Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2009_01_metropolitan.pdf Letöltés: 2009.05.25
- Európai Bizottság [2009b]:** An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. Barca jelentés. (Agenda a kohéziós politika reformjához.) Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf. Letöltés: 2009.05.22.
- Európai Bizottság [2009a]:** Hatodik helyzetjelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. COM 2009 (295). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_hu.pdf. Letöltés: 2009.05.22.
- Európai Tanács [2000]:** Elnökségi döntések, Lisszabon, 100/1/00, 2000. március 23.-24.

Európai Tanács [2006]: A Tanács határozata a kohézióra vonatkozó stratégiai iránymutatásokról. 2006/702/EK

European Policy Centre [2005]: The Nordic model. A recipe for European success? (Az északi modell. Az európai sikeresség receptje?) EPC Working paper no. 20. pp 1 – 114.

EUREK [1999]: Europäisches Raumentwicklungskonzept. (Európai Területfejlesztési Perspektíva). Kiadvány.

Europa.eu – információs portál [2008]: A Mazóviai vajdaság Regionális Operatív Programjának prioritásai. (Sajtóanyag) Elérhető:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/118&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Letöltés: 2008.04.08.

EUROSTAT [2003]: Portrait of the Regions. (Régiók portréja) – Prágai régió. Elérhető: <http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/cz01.htm>, Letöltés : 2007.10.12.

EUROSTAT [2004d]: Portrait of the Regions. (Régiók portréja) – Pozsonyi régió. Elérhető: <http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/sk01.htm>, Letöltés : 2007. 10.12.

EUROSTAT [2004c] : Portrait of the Regions. (Régiók portréja) - Közép-magyarországi régió :
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/hu01.htm>, Letöltés: 2007.10.12.

EUROSTAT [2004b] : Portrait of the Regions. (Régiók portréja) - Mazóviai vajdaság :
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/pl07.htm>, Letöltés: 2008. 09.10.

EUROSTAT [2004a]: Portrait of the Regions. (Régiók portréja) - Bécsi régió :
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/at13.htm>, Letöltés: 2007.10.12.

EUROSTAT [2007b]: Data Navigation tree. (Régiók statisztikai adatai). Elérhető:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0_1136162_0_45572076&_dad=portal&_schema=PORTAL, Letöltés: 2007. 11.02.

EUROSTAT [2007a]: Regionális évkönyv 2007. Népszépi adatok. pp. 13-23 Elérhető:

EUROSTAT [2008]: Régió meghatározások. Elérhető:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1335_72265683_1335_72320391&_dad=portal&_schema=PORTAL, Letöltés: 2008.09.22.

- EUROSTAT [2009]:** Regionális évkönyv 2009. Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-09-001/EN/KS-HA-09-001-EN.PDF. Letöltés: 2009.08.21
- Faludi, Andreas [2006]:** The European Spatial Development Perspective. Shaping the Agenda (Európai Területfejlesztési Perspektíva. Az Agenda alakítása). European Journal of Spatial Development. Elérhető: <http://www.nordregio.se/EJSD>. Letöltés: 2007.12.03. pp 1-23.
- Faludi, Andreas [2009]:** Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion (Górcső alatt a területi kohézió. Összefoglaló tanulmány a területi kohézió történetéről, koncepciójáról és háttéréről.) Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf. Letöltés: 2009.05.10.
- Farkas, Beáta – Lengyel, Imre [2003]:** A regionális versenyképesség értelmezése az Európai Unióban. In: Süli-Zakar István (szerk.): A terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, pp. 205-229
- Ferry, Martin - McMaster, Irene [2005]:** Implementing structural funds in Polish and Czech regions: convergence, variation, empowerment? (A strukturális alapok megvalósítása a lengyel és cseh régiókban: konvergencia, variációk és felhatalmazás?) Regional and Federal Studies Vol. 15, No. 1, pp 19–39.
- Ficza, Csaba [2005]:** Közigazgatási reform Szlovákiában. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA 2005, pp 231 -245.
- Fischer, Manfred [2001]:** Metropolitan Innovation Systems: Theory And Evidence From Three Metropolitan Regions In Europe (Metropol innovációs Rendszerek: elmélet és bizonyítékok 3 európai metropoliszrégióból); Springer, Berlin
- Fleischer, Tamás [2003]:** Hálózatok, hálózati szintek és a hálózat által szolgáltatott szintek megkülönböztetése – módszertani szempont egy új elemzés érvényre juttatásához. Elérhető: http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf03/haver-HALOZAT_031125.pdf
Letöltés: 2007.12.24
- Florida, Richard [2002]:** The Rise of the Creative Class (A kreatív osztály felemelkedése), The Perseus Book Group, New York
- Florida, Richard [2005]:** Cities and the Creative Class (Városok és a kreatív osztály), in: Cities and the Creative Class, Routledge, New York-London, pp. 27-49.
- Forman, Balázs [2005]:** Hol találjuk Budapestet? Világvárost építünk? Elérhető: <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=39>, Letöltés: 2008. január 6.
- Friedmann, John [1986]:** The world city hypothesis (A világváros hipotézis), Development and Change 17, pp. 69–83.

- Friedmann, John [1995]:** Where we stand: a decade of world city research. (Hol állunk most: a világváros kutatás évtizede.), in: Paul Knox- Peter Taylor (szerk.): World Cities in a World-System, University Press, New York, Cambridge, pp. 21–47.
- Friedmann, John – Wolf, Götz [1982]:** World city formation: an agenda for research and action, (Világváros kialakulása: kutatási és cselekvési menetrend) International Journal of Urban and Regional Research 6, pp. 309-44.
- Fürst, Dietrich [2001]:** Regional Governance – ein neues Paradigma der regionalwissenschaften (Regionális kormányzás - egy új paradigma a régiótudományban.) In: Raumforschung und Raumordnung, pp. 370-380.
- Gazdasági és Szociális Tanács [2009]:** A magyar fejlesztéspolitikai alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve. Elérhetőség: http://www.mgszt.hu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=19&dir=DESC&order=name&Itemid=17&limit=5&limitstart=5. Letöltés: 2009.08.13.
- Giffinger, Rudolf – Hamedinger, Alexander [2008]:** Metropolitan Competitiveness reconsidered: the role of Territorial Capital and Metropolitan Governance (A metropolis versenyképesség újraértékelése: a területi tőke és a nagyvárosi kormányzás szerepe.) Konferenciatanulmány. Megjelent: 48th European Congress of the European Regional Science Association International: Culture, Cohesion and Competitiveness, Liverpool, 2008
- Giffinger, Rudolf – Stallbohm, Marianna [2009]:** Challenges of metropolitan development: strategic efforts in comparison of Barcelona and Vienna. A metropoliszrégiók fejlődésének kihívásai: Barcelona és Bécs stratégiai törekvéseinek összehasonlítása. Konferenciatanulmány. Megjelent: European Urban Research Association (EURA) -Urban Affairs Association (UAA), Madrid, 2009. június.
- Grosz, András – Csizmadia, Zoltán [2001]:** Szervezet központú hálózatok: az ipari parkok térségi-intézményi kapcsolat rendszerének és együttműködési aktivitásának szerkezeti jellemzői. Tér és Társadalom, 16. 2, pp. 53–80.
- Hall, Peter [1966]:** The World Cities, Weidenfeld & Nicolson, London
- Hall, Peter [1996]:** Cities of Tomorrow (A holnap városai). Blackwell 1996
- Hansen, Hogni - Jan Vang, Kalso – Asheim, Bjorn [2005]:** The Creative Class and Regional Growth: Towards a Knowledge Based Approach. (A kreatív osztály és a regionális növekedés: egy tudásalapú megközelítés felé.), Lund University. Elérhető: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/hansen.pdf>, Letöltés: 2006.10. 20.
- Hardi, Tamás - Mezei, István [2003]:** A szlovák közigazgatás és területfejlesztés aszimmetriái. Tér és Társadalom. 4, pp. 143-164. Elérhető: http://www.rkk.hu/TET/2003_4/TET20034.pdf, Letöltés: 2007. 11.13.

- Hegedűs, Veronika [2008]:** Klaszterek elméleti megközelítése. Fejlesztés és finanszírozás. MFB, 2008. 2. szám, pp. 77-89
- Henning, Roger – Dřlvik, Tor [2001]:** Regional Governance in the Nordic Capital Areas (Regionális kormányzás a norvég fővárosi térségekben), Stockholm
- Hesse, Joachim [1991]:** Local Government and Urban Affairs in International Perspective. (Helyi kormányzás és városi ügyek nemzetközi kitekintésben.) Nomos Verlag, Baden-Baden
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary [2002]:** Types of Multi-Level Governance (A többszintű kormányzás típusai.) University of North Carolina, 2002.
- Horváth, Gyula [2002]:** Regional policy and development in East-Central Europe. (Regionális politika és fejlődés Közép-Kelet Európában.) In: Domański (szerk.): Cities and Regions in an Enlarging European Union. Warszawa: Polish Academy of Sciences Committee for Space Economy and Regional Planning, pp. 107-127.
- Hrbek, Rudolf [2001]:** Der Ausschuss der Regionen, (Régiók Bizottsága) in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung. Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, pp. 487-496.
- Hrbek, Rudolf [2000]:** Der Ausschuss der Regionen – eine Zwischenbilanz zur Entwicklung der jüngsten EU-Institution und ihrer Arbeit, (Régiók Bizottsága – Állapotjelentés az EU legfiatalabb intézményéről és munkájáról) in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung. Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf - Weyand, Sabine [1994]:** Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. (A régiók Európája. Adatok, problémák, perspektívák.), München pp. 88 -121
- Huggins, Robert [2003]:** Creating a UK Competitiveness Index: Regional and Local Benchmarking (Az Egyesült Királyság versenyképességi indexének kialakítása: regionális és helyi teljesítményértékelés), Regional Studies, Vol. 37, pp. 89-96
- Illés, Iván [2008]:** A területi kohézió és a városfejlesztés. Kutatási zárótanulmány. MTA RKK 2008
- Illner, Michal –Vajdová, Zdenka [2005]:** The Development of Subnational Government in the Czech Republic (A szubnacionális kormányzat fejlődése a Cseh Köztársaságban). In. NEVGov research: The Evolution of Regional Developmental Regimes in CEE –The Czech Republic. pp. 5-41
- Informális Miniszteri Találkozó [2004]:** The Declaration of Rotterdam. (Rotterdami határozat.) Elérhető:
http://ec.europa.eu/youth/archive/doc/declaration_rotterdam_en.pdf. Letöltés: 2008.02.13.

Informális Miniszteri Találkozó [2005b]: EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion Presidency Conclusions (EU informális miniszteri találkozó a területi kohézióról, elnökségi következtetések.), Luxemburg, 2005. május 20-21. Elérhető: http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf, Letöltés: 2006. 11. 05.

Informális Miniszteri Találkozó [2005a]: Bristol Accord, Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe (Bristoli Megállapodás, Bristoli informális miniszteri találkozó következtetései a fenntartható közösségekről Európában.) 2005. december 6-7. Elérhető: http://www.communities.gov.uk/pub/523/BristolAccordConclusionsofMinisterialInformalMeetingonSustainableCommunitiesinEb_id1162523.pdf, Letöltés: 2006. 11. 10.

Informális Miniszteri Találkozó [2007]: Portugál elnökségi riport a lipcsei informális miniszteri találkozó eredményeihez. 2007. május. Elérhető: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_999903/European-Exchange-of-Experiences-Portugal-s-report-to-the-informal-ministerial-meeting.pdf, Letöltés: 2008. 01. 06.

Inglehart, Robert [1997]: Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic And Political Change In 43 Societies (Modernizáció és posztmodernizáció. Kultúrális, gazdasági és politikai változás 43 társadalomban.), Princeton University Press

IKM - Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland [2006]: Die Kohesionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen (A kohéziós politika és a városok: A városok hozzájárulása a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz a régiókban), IKM-Verband Region Stuttgart, Elérhető: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/material/IKM-Stellungnahme-Cohesion%20Policy%20and%20Cities060216.pdf>, Letöltés, 2006.10.10.

INNOREG - Közép-magyarországi Regionális Innovációs Ügynökség [2008]: Elérhető: <http://www.innoreg.hu/ptPortal/index.php?mod=Repository&action=showFile&nodeID=108276>, Letöltés: 2009.01.23.

Innovative Clusters – Whitebook Iked [2005]: Elérhető: <http://www.iked.org>, Letöltés: 2008.09.06.

Integrált Regionális Operatív Program [2004]: Elérhető: <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/English/The+Integrated+Regional+Operational+Programme/>. Letöltés: 2008.01.17

- Jakobi, Ákos [2007]:** Hagyományos és új területi különbségek az információs társadalomban. Doktori értekezés, ELTE TTK
- Jessop, Bob (2004):** Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. (Többszintű kormányzás és többszintű metakormányzás.) In. Bache, Ian – Flinders, Matthew (szerk.) 2004: Multi-Level Governance, Oxford University Press. pp. 49 -75
- Józsa, Zoltán [2005]:** A lengyel regionális reform. In. Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. IDEA 2005, pp. 199 -230.
- Kaiser, Tamás [2009b]:** A többszintű kormányzás új formái az Európai Unióban. Előadás, „A magyar régiók versenyképessége az Európai Unióban” című OTKA konferencia, 2009.05.21., Elérhető: http://www.bkf.hu/index.php?lap=erdeklodoknek&mnuid=4_642, Letöltés: 2009.07.10.
- Kaiser, Tamás [2009a]:** Territorial cohesion and the new friends of cohesion policy: implications for the SBB-team Presidency (Területi kohézió és a kohéziós politika új területei: fejlemények az SBB- elnökségi csoport számára). In. Ágh – Kis-Varga (szerk.): The global crisis and the EU responses: The perspectives of the SBH team presidency. Budapest Together for Europe Research Centre 2009. pp 205- 231
- Kaiser, Tamás [2007]:** Hálózatok és labirintusok. In. Kaiser, Tamás – Ágh, Attila – Kis-Varga, Judit (szerk.): A régiók Magyarországa 2. MTA-MEH stratégiai kutatások – Magyarország 2015
- Kappéter, Anna [2009]:** Budapest, mint lehetséges regionális központ. Bécs példáján keresztül bemutatva. Diplomamunka. Budapesti Műszaki és Gazdálkodástudományi Egyetem
- Karlfoher, Friedrich [2002]:** Sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung in Föderativen Systemen. (A szociális partnerek közötti érdekközvetítés a föderális struktúrában.) Weisbaden, pp. 235-250
- Keating, Michael [1998]:** The New Regionalism in Western Europe. (Az új regionalizmus Nyugat-Európában.) Edward Elgar Publisher
- Keating, Michael [2003]:** Territorial Restructuring and European Integration. (Az európai integráció területi újjáalakítása.) in: Michael Keating and James Hughes (szerk.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. pp. 13-24.
- Keleti régió (Vienna Region) [2007]:** Vienna Region - Wirtschaftsstandort Wien, Niederösterreich, Burgenland. (Keleti régió – Gazdasági székhely Bécs, Alsóausztria, Burgenland.) Businessaltlas, Elérhető: <http://www.viennaregion.at>. Letöltés: 2007.12.23. pp. 1-61

- Keleti régió (Vienna Region) [2008b]:** Szervezeti ábra. Elérhető: http://www.viennaregion.at/media/downloads/43_Diagramm_Gesellschaftsstruktur_6_08_engl.pdf. Letöltés: 2007.12.23
- Keleti régió (Vienna Region) [2008a]:** Raum für Wirtschaft (A gazdasági térség) Elérhető: <http://www.viennaregion.at>. Letöltés: 2007.12.23. pp 1-23.
- Kellermann, Christian – Ecke, Matthias – Petzold, Sebastian [2009]:** A New Growth Strategy for Europe beyond 2010 (Új növekedési stratégia Európa számára 2010 után.), Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, March 2009
- Kertész, Krisztián [2003]:** Felzárkóznak-e a kevésbé fejlett országok az Európai Unióban, vagy a felzárkózás csak bizonyos régiókra terjed ki? ICEG Tanulmány
- Kilper, Hannelore [2007]:** Regionalpolitik. (Regionális politika). Előadás, Tübingen EZFF konferencia 2007. 06.03.
- Knox, Paul – Taylor, Peter [1995]:** World Cities in a World-System (Világvárosok egy Világrendszerben), Cambridge University Press, New York
- Kohler-Koch, Beate – Rittenberger, Berthold [2006]:** Governance turn in EU Studies (Fordulat a kormányzásban az EU tanulmányokban.) Elérhető: http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2006/KohlerKoch_May06.pdf, Letöltés: 2009.05.01.
- Koncz, János [2005]:** Területi fejlődési pályák és fejlesztési modellek. A területi fejlődést befolyásoló tényezők az Európai Unióban. Európai Tükör Műhelytanulmányok 63. szám.
- Kostelecky, Tomas – Stachová, Jana [2006]:** Social Capital and Regional Development in Czech Republic. (Társadalmi tőke és regionális fejlődés a Cseh Köztársaságban.) Szociológiai Intézet, Prága. pp. 1-31.
- Kovács, Róbert [2003]:** A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája - A szuburbanizáció példáján, Budapest Térségében. Ph.D Dolgozat
- Kovács, Róbert [2007]:** Helyzetelemzés a Közép-magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsa és Ügynöksége működési tapasztalatairól, a regionális intézményrendszer kiépüléséről. In: Kaiser, Tamás – Ágh, Attila – Kis-Varga, Judit (szerk.): A régiók magyarországa 1. A regionális intézményrendszer körvonalai. MTA-MEH stratégiai kutatások – Magyarország 2015
- Kovács, Tibor [2003]:** A régióalkotás kérdései, problémái és jelenlegi állása Magyarországon. In: Süli-Zakar István (szerk.) Terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest-Pécs
- Közép-magyarországi régió stratégiai terve 2001-2006 [2001]:** Elérhető: <http://www.kozpontiregio.hu/3/strat01.pdf> Letöltés: 2004.06.12.

- Közép-magyarországi régió Operatív Programja (KROP) [2004]:** Elérhető: <http://www.kozpontiregio.hu/3/op04.pdf>. Letöltés: 2006.08.13
- Közép-magyarországi régió Területfejlesztési Operatív Programja 2009 -2013 [2009] :** Elérhető: <http://www.kozpontiregio.hu/>. Letöltés: 2009.04.13.
- Közép-magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács Alapszabálya és Ügyrendje [2008]:** Szervezeti és működési szabályzat. Elérhető: <http://www.kozpontiregio.hu/>. Letöltés: 2008.04.19.
- KPMG [2009]:** EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007-2008. (Az uniós források Kelet-Közép-Európában. Előrehaladási jelentés 2007-2008.) Elérhető: http://www.kpmg.hu/dbfetch/52616e646f6d49566bfd3c7bcc12a885a30ff3e4adb29bb4/eu_funds_implementation_cee_web.pdf. Letöltés: 2009.07.12.
- Krätke, Stefan [1995]:** Stadt, Raum, Ökonomie. (Város, tér, gazdaság.) Birkhäuser Verlag, Basel
- Krugman, Paul [1994]:** Competitiveness: a Dangerous Obsession. (Versenyképesség: egy veszélyes rögeszme) Foreign Affairs, vol 73. No 2. 1994 március-április
- Krugman, Paul [2000]:** A földrajz szerepe a térfejlődésben. Tér és társadalom 4.szám, pp. 1-21
- Kunzmann, Klaus [2002]:** Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen, Informationen zur Raumentwicklung, (Európai metropolisz-régió transznacionális összefogása, adatok a területfejlesztésről.) No. 6/7, pp. 341-344
- Külügyminisztérium [2007]:** FAO-hivatalok költöznek Budapestre - Göncz Kinga külügyminiszter az erről szóló megállapodást diplomáciai sikernek nevezte. Elérhető: http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Aktualis/latogatasok_es_esemenyek/FAO_hivatalok_koltoznek_Bpre_GK_kulugyminiszter_az_erről_szolo_megallapodast_diplomaciai_sikernek_ne.htm, Letöltés: 2008. 10. 23.
- Larsson, Torbjörn – Nomden, Koen – Franck, Petiteville (szerk) [1999]:** The intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy? (A mezo szintű kormányzat az európai országokban. Komplexitás a demokráciával szemben?) EIPA, Maastricht
- Laughlin, John [2001]:** Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. (Szubnacionális demokrácia az Európai Unióban. Kihívások és lehetőségek.) Oxford University Press
- Lengyel, Imre [2000]:** A regionális versenyképességről. Közgazdasági Szemle. 12. szám., pp. 962 -987.

Lengyel, Imre [2003]: Verseny és területi fejlődés. Térségek versenyképessége Magyarországon. JATE Press, Szeged, 2003, pp. 3-433

Lengyel, Imre – Rechnitzer, János [2000]: A városok versenyképességéről. In. Horváth – Rechnitzer (szerk.) Magyarország területi helyzete és folyamatai az ezredfordulón. MTA RKK, Pécs, pp. 130 -152.

Lengyel Regionális Fejlesztési Minisztérium [2007]: Regionális Operatív Programok 2007-2013-ra. Elérhető:

<http://www.mrr.gov.pl/english/European%20Founds%202007-13/Strony/Priorities%20of%20Operational%20Programmes%20in%202007-2013.aspx>

Letöltés: 2008.01.17.

Lippényi, Tivadar – Imre, József – Kleinheincz, Ferenc [2005]: A magyar regionális innovációs rendszer kialakítása. Területi Statisztika. VIII évad, 3. szám

Lloyd-Reason, Lester – Wall, Stuart [2000]: Dimensions of Competitiveness (A versenyképesség dimenziói), Edward Elgar, Cheltenham

Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology

(MERIT) [2006]: European Innovation Scoreboard. (Európai Innovációs

Értékelőtábla) Elérhető: http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf,

Letöltés: 2008.04.08. pp. 36-37.

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága [2008]: [812/B/2008. AB határozat a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. \(VII. 1.\) kormányrendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról](http://www.mkab.hu/hu/frisszat.htm). Elérhető: <http://www.mkab.hu/hu/frisszat.htm>, Letöltés: 2008. 11. 08.

Marcuse, Peter – van Kempen, Roland [2000]: Globalizing Cities: A New Spatial Order? (Globalizált városok: Egy új területi rendszer?), Blackwell Publishers, London – Cambridge, pp. 120-168

Massey, Doreen [1993]: Power-geometry and a progressive sense of place. (Hatás-geometria és a terület progresszív folyamatai.) in Jon Bird (szerk.) Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change, Routledge, London, pp. 59–70.

Massey, Doreen [2005]: For space. (A területért.) Sage, London pp 26- 65

Mazóviai vajdaság [2007b]: A Mazóviai vajdaság Regionális Operatív Programja 2007-2013. Elérhető: http://mazovia.pl/e_charak.asp?id=70 Letöltés: 2008.09.19.

Mazóviai vajdaság [2007a]: Mazóvia röviden. Elérhető:

http://www.mazovia.pl/e_jedn.asp?id=1. Letöltés: 2008.07.23.

Mazóviai vajdaság [2009]: A Marsall Hivatal háttéradatai.

- McMaster, Irene [2006]:** Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape. (A cseh Regionális Fejlesztési Ügynökség egy változó területi intézményi rendszerben.) EUROPE-ASIA STUDIES Vol. 58, No. 3, pp. 347 – 370
- MTA – Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet [2005]:** Változási trendek az Unió regionális politikájában – magyar tanulságok. In: Illés Iván – Somlyódyné Pfeil Edit (szerk.) pp. 1- 180.
- Mehlbye, Peter [2000]:** Global Integration Zones – Neighbouring Metroplitan Regions (Globális Integrációs Zónák- Metropoliszrégiók szomszédságában.) In: Metropolitan Clusters. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11-12, pp. 755 -762
- METREX [2004]:** Towards European Urban Balance (Az európai városi egyensúly irányába), Discussion Note 1 from a workshop held in London 22-23 April 2004, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, Elérhető: http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Discussion/EN_Discussion_Note1.pdf, Letöltés: 2006. 11. 5.
- METREX [2005]:** Towards a Polycentric Metropolitan Europe (Egy policentrikus metropoliszrégiójú Európa felé), Interim Report on the PolyMETREX Plus Project, Glasgow: METREX The Network of European Metropolitan Regions and Areas, Elérhető: http://www.eurometrex.org/Docs/PolyMETREX/Interim/EN_PolyMETRExplus_interim_report.pdf, Letöltés: 2006. 11. 5.
- METREX [2007]:** PolyMETREX Plus közös kutatás az ESPONNAL. Elérhető: http://www.eurometrex.org/Docs/Bulletins/METREX_ESPON_research_needs_note.pdf, Letöltés: 2008. 02. 01.
- Miklóssy, Endre [1999]:** Opponensi vélemény a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács területfejlesztési koncepciójáról és területrendezési tervéről. Falu – Város – Régió. 1999, VIII. szám, 1-12.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) [2006]:** 33. határozat – Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Modellek és Stratégiák a Németországi Területfejlesztéshez) Berlin, 2006.06.30, Elérhető: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf , Letöltés: 2006.11.08.
- Moráviai – Sziléziai régió Regionális Operatív Programja 2007-2013 [2007].** Kiadvány
- Mumford, Lewis [1989]:** The City in History (A város a történelemben) A Harvest/Hbj Book, San Diego

- Napi Gazdaság [2007]:** Vasút épül a pozsonyi és a bécsi reptér között. 2007. április 5. 12. oldal.
- Nárai, Márta [2002]:** A civil szféra, a nonprofit szektor jelentősége. In: Rendszerváltás (változtatás) mérlege. Konferenciakötet 2. VEAB, Komárom, pp. 425-435
- Nemes-Nagy, József [2003]:** A regionális tudomány dualitása és paradigmái – hazai tükröben. Tér és Társadalom, 1., pp. 1-17
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2008b]:** Országos Területi Helyzetkép. Elérhető:
tő:http://nfgm.gov.hu/tudastar/dokumentumtar/terfejl_epu/teruletfejleszt/orsz_ter_helyz. Letöltés: 2008. 11.15.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2008a]:** Magyar Logisztikai Stratégia tervezete. Elérhető:
<http://www.nfgm.gov.hu/feladataink/kkv/ipariparkok/lehetosegek>, Letöltés: 2008. 08. 11.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2009c]:** A Duna a magyar területfejlesztésben. Almanach. Elérhető:
tő:<http://www.nfgm.gov.hu/data/cms1950957/duna.pdf>. Letöltés: 2009.05.13.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2009b]:** A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése. (1996 – 2008), Elérhető:
http://nfgm.gov.hu/tudastar/dokumentumtar/terfejl_epu/teruletfejleszt?pagenum=2, Letöltés: 2009.07.17.
- Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium [2009a]:** Magyar álláspont a területi kohézióról szóló Zöld könyv társadalmi vitájához kapcsolódóan. Elérhető:
http://nfgm.gov.hu/tudastar/dokumentumtar/terfejl_epu/teruletfejleszt/zoldkonyv_terkoh.
Letöltés: 2009.02.16.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [2007d]:** A civil részvétel rendszere. Elérhető:
http://www.nfu.hu/a_civil_reszvetel_rendszere, Letöltés: 2008. 11. 02.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [2007c]:** Lezárultak az Új Magyarország Fejlesztési Tervről szóló tárgyalások. Elérhető:
http://www.nfu.hu/lezarultak_az_uj_magyarorszag_fejlesztési_tervrol_szolo_targyalasok, Letöltés: 2008. március 13.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [2007b]:** Magyarország Európa-bajnok – avagy lépésről lépésre épül az Új Magyarország. Elérhető:
<http://www.nfthazhozjon.siteset.hu/fajl.php?id=5214>, Letöltés: 2008. január 15.
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség [2007a]:** NFT Közreműködő Szervezetek. Elérhető:
http://www.nfu.hu/nft_kozremukodo_szervezetek, Letöltés: 2007. 12. 30.

- NEWGOV [2004]:** New Modes of Governance. (A kormányzás új formái.) Project 15. Detail: Evolving Regional Governance Regimes: Challenges for Institution Building in the CEE Countries (EVOLVIN). Elérhető: http://www.eunewgov.org/datalists/project_detail.asp?Project_ID=15, Letöltés: 2007. 08. 30
- Német Szövetségi Gazdasági Minisztérium [2007]:** Territorial State and Perspectives of the European Union. (Területi államok és perspektívák az Európai Unióban. A német elnökség munkaprogramja.) Elérhető: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>. Letöltés: 2009.01.12
- OECD [2003]:** Territorial Review on Metropolitan Region Vienna – Bratislava. (Területi áttekintés a Bécs- Pozsony metropolisz régióról.) Elérhető: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=042003081e1>, Letöltés: 2008. 09. 14.
- OECD [2006]:** Regional competitiveness. (Regionális versenyképesség.) Elérhető: http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_33735_19214656_1_1_1_1,0.html#regional_competitiveness, Letöltés: 2007.10.04.
- OECD [2009]:** Investing for Growth: Building Innovative Regions. (Befektetés a növekedésbe: innovatív régiók felépítése.) Elérhető: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/38/42531915.pdf>. Letöltés: 2009.05.20.
- Országos Területi Helyzetkép - Háttéranyag (2008b):** Háttéranyag az Országos területi helyzetképhez. Elérhető: https://teir.vati.hu/tmer/oth/othszakmai/oth_szakmai.pdf. Letöltés: 2008.11.12.
- Országos Területi Helyzetkép [2008a]:** Összefoglaló, Elérhető: https://teir.vati.hu/tmer/oth/oth2006ossz/oth_osszefoglalo.pdf. Letöltés: 2008.11.12. pp 1-54.
- Országos Területfejlesztési Hivatal [2006]:** Duna Komplex Program. 2006. május
- Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium [2006]:** A közigazgatási reformfolyamat 2/3-os támogatottság nélkül is tovább vihető elemeiről. Kiadvány.
- Palánkai, Tibor [2004]:** Az európai integráció gazdaságtana. 3. kiadás. Aula, 2004
- Pálné Kovács, Ilona [2000]:** A régió. A közigazgatási régiók esélyei hazánkban. pp. 1-12
- Pálné Kovács, Ilona (Szerk.) [2005b]:** Regionális Reformok Európában. Idea 2005
- Pálné Kovács, Ilona [2005a]:** A magyar közigazgatási reformkoncepció és a területfejlesztés intézményrendszerének összehangolása. In: A közigazgatási reformkoncepció hatása a regionális fejlesztés szervezésére.

- Pálné Kovács, Ilona [2008c]:** A hatalommegosztás és az önkormányzati szektor alkotmányos szabályozása az Európai Unió tagországaiban. Comitatus, pp. 3 -27.
- Pálné Kovács, Ilona [2008b]:** Régiókkal és nélkülük – a regionális reform mozgáster 2002-2006 között. In: Kádár Krisztián (szerk): IDEA és Valóság. Az IDEA korszerűsítési program négy éve. Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, pp. 53-77
- Pálné Kovács, Ilona [2008a]:** Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs
- Pálné Kovács, Ilona [2009]** Regionális fejlesztéspolitika régiók nélkül? Előadás, „A magyar régiók versenyképessége az Európai Unióban” című OTKA konferencia, 2009.05.21., Elérhető: http://www.bkf.hu/index.php?lap=erdeklodoknek&mnuid=4_642, Letöltés: 2009.07.10.
- Perger, Éva [1999]:** Közigazgatási dilemmák. In: Barta Györgyi – Beluszky Pál (szerk): Társadalmi átalakulás a budapesti agglomerációban. Regionális Kutatási Alapítvány, Budapest, pp. 181-222
- Perger, Éva [2004]:** A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi régió problémája In: Horváth M. T. (szerk): A regionális politika közigazgatási feltételei. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. pp. 213-254.
- Perger, Éva [2008]:** Nagyvárosi térségek – kistérségek. Nagyvárosi funkciók - kistérségi szerepek megalapozó tanulmány a ROP 3.1.1.program „A nagyváros és környéke területpolitikai sajátosságai a kistérségi rendszer működése szempontjából” című kutatási projekthez. Elérhető: <http://www.localmonitoring.eu/menu/kutatas>, Letöltés: 2008. 05. 29.
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon [2004]:** Multi-level governance and democracy: A Faustian Bargain? (Többbszintű kormányzás és demokrácia: egy fausti alku?) In. Bache, Ian – Flinders, Matthew (szerk.) 2004: Multi-Level Governance, Oxford University Press pp. 75 – 83.
- Peters, Guy B. - Pierre, Jon [2006]:** Governance accountability and democratic legitimacy (Kormányzás, elszámoltathatóság és demokratikus legitimáció.) in.: Benz, Arthur – Papadopoulos, Ioannis: Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences. Londres, Routledge, 2006, II. fejezet
- Pénzügyminisztérium [2008]:** Magyarország aktualizált konvergencia programja 2008 – 2011. Elérhető: [http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/\(PortalArticles\)/FD241605EF945ACFC12575240058ED21/\\$File/aktual_konv_prog_2008_hu.pdf?OpenElement](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/(PortalArticles)/FD241605EF945ACFC12575240058ED21/$File/aktual_konv_prog_2008_hu.pdf?OpenElement). Letöltés: 2008.12.24.

- Planungsgemeinschaft Ost (PGO) [2009]:** KOBRA Stadt – Umland Kooperation Bratislava, (KOBRA terv Pozsony és környéke együttműködéséről.) Elérhető: http://www.planungsgemeinschaft-ost.at/download/KOBRA_Druckvorlage_02_08_klein.pdf. Letöltés: 2009.03.10.
- Pintaris, Sylvia [1995]:** Der Region auf der Spur. (A régiók irányába.) In: Althaler (szerk) Sozioökonomische Forschungsansätze, Marburg pp. 265 – 289.
- Porter, Michael E. [1990]:** The Competitive Advantage of Nations. (Nemzetek verseny-előnyei.) The Free Press, New York
- Porter, Michael E. [1996]:** Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policy. (Versenyképességi előny. Agglomerációs gazdaságok és regionális politika.) International Regional Science Review, 1-2. szám, pp. 85–94.
- Porter, Michael, E [1998]:** On Competition. (A versenyről.) The Free Press, New York.
- Porter, Michael, E. [2002]:** Basque Competitiveness (Baszk versenyképesség), prezentáció, Bilbao, 2002. április, Elérhető: <http://www.isc.hbs.edu/CAON%20Basque%20Country%2004-17-02%20CK2.pdf>, Letöltés: 2006. 10. 14.
- Pounds, Norman J.G. [1997]:** Európa történeti földrajza. Osiris Kiadó, Budapest,
- Pozsonyi megyei Önkormányzat [2007]:** Tények, adatok, információk a megyei önkormányzatról. Elérhető: <http://www.region-bsk.sk/EN/docDetail.aspx?nid=6781&docid=10003941&doctype=ART&did=6781>, Letöltés: 2007. 10. 11.
- Prágai Főpolgármesteri Hivatal [2003]:** Prága – tényekben és adatokban. Elérhető: http://magistrat.praha-mesto.cz/76535_Business-Environment, Letöltés: 2007. 06. 05.
- Prágai régió Egyszerűsített Programozási Dokumentuma, 2007-2013 [2007]:** Elérhető: http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/characteristics_of_the_capital_city_of_prague, Letöltés: 2008. 02. 20.
- Putnam, Robert [1993]:** Making Democracy Work (Működőképessé tenni a demokráciát), Princeton University
- Read, Roger [2003]:** What Governance for European Metropolitan Areas. (Mit jelent a kormányzás az európai metropolisz térségben?) Elérhető: http://www.eurometrex.org/Docs/Meetings/stuttgart_2003/EN_Stuttgart_GOVERNANCE.pdf, Letöltés: 2007.10.03.
- Rechnitzer, János [2004]:** A Városhálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 9. Szám.

- Rechnitzer, János [2006]:** A gazdaság térbeli sűrűsödési pontjai. In: Vértés, András – Viszt Erzsébet (szerk.): Tanulmányok Magyarország versenyképességéről. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest. pp. 231 -254.
- Rechnitzer, János [2007]:** Az európai regionális politika és városfejlődés [Magyar Tudomány](#), 2007/06 pp. 692-708
- Regionális Fejlesztés Operatív Program [2004]:** Elérhető: http://www.nfu.hu/nft_i_operativ_programok Letöltés: 2007.01.06.
- Regionális Információs Társadalom Stratégiája [2005]:** RITS a Közép-magyarországi régióban. Elérhető: <http://www.kozpontiregio.hu/3/rits.pdf>, Letöltés: 2006.12.06.
- Rellmas [2008]:** Együttműködő partnerek Szlovákiában. A Regionális Fejlesztési Ügynökség Senec Pezinoc, Elérhető: <http://www.rellmas.com/SlovakPartners/tabid/108/Default.aspx>, Letöltés: 2008. 11. 19.
- Régiók Bizottsága [2005]:** A növekedéssel és a munkahelyteremtéssel kapcsolatos lisszaboni partnerség megvalósulása – A régiók és a városok hozzájárulása. Corvinus 2005. Szeptember
- Régiók Bizottsága [2008]:** Resolution of the Committee of the Regions to be submitted to the European Spring Council 2008 on "The Strategy for Growth and Jobs — Handling the "Lisbon paradox"" (A Régiók Bizottsága állásfoglalása az Európai Tanács 2008. évi tavaszi ülésére – a növekedést és foglalkoztatást célzó stratégia – a "lisszaboni paradoxon" kezelése.) 2008/C 105/07.
- Régiók Bizottsága [2009c]:** A Duna-medencével foglalkozó uniós stratégia. RELEX-IV-025 munkacsoport
- Régiók Bizottsága [2009b]:** Governance, partnership at national, regional and project basis in the field of regional policy (Kormányzás, partnerség nemzeti, regionális és projekt alapon a regionális politikában). COTER-IV-017, 2009
- Régiók Bizottsága [2009a]:** White paper on multilevel governance (Fehér könyv a többszintű kormányzásról) CONST-IV-020 munkacsoport
- Rivolin, Janin - Faludi, Andreas [2005]:** The hidden face of European spatial planning. (Az európai területi fejlesztés rejtett arca.) European planning studies, 13(2), pp. 195-215.
- Rhodes, Rod A.W. [1997]:** The new governance. Governing without government (Az új kormányzás. Kormányzás kormány nélkül) In: Political Studies 44(1997), pp. 652-667

- Sapir, André [2004]:** An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report (A növekedő európa programozási terve: a Sapir-jelentés.), Oxford: Oxford University Press
- Sassen, Saskia [1991]:** The Global City. (A globális város.) Princeton University Press pp. 17 – 171.
- Sassen, Saskia [1993]:** Cities in the World Economy (Városok a világ gazdaságban), Sage, London
- Sárdi, Anna [2009]:** A Balti térség területfejlesztési stratégiája. EDS szakértői munkacsoportülés. VÁTI, 2009.
- Scharpf, Fritz [2000]:** Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe (Megjegyzések egy európai többszintű kormányzás kialakításához), Max-Planck-Institut Discussion Papers No. 5, November 2000
- Schneider, Gábor [2005]:** A Közép-Magyarországi Régió intézményi struktúrája. In: Ágh Attila (szerk.): Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái. pp. 73-117. IDEA 2005.
- Schneider, Gábor [2007]:** Az európai fővárosi és metropoliszrégiók versenyképessége: Kitörési pontok a Budapesti térség számára. In.: Kaiser – Ágh – Kis-Varga: A régiók Magyarországa 2. Hálózatok és labirintusok. MTA – MEH
- Scott, Allen J. [1988]:** New Industrial Spaces (Új ipari területek). Pion, London
- Sivák, József [2007]:** A Cseh Köztársaság, Szlovákia, Lengyelország, Románia önkormányzati rendszereinek fő jellemzői. TÖOSZ tanulmány 2007, pp. 1-49
- Slawinski, Tomasz [2006]:** The Role of the Region in the Urban Actions in Mazovia. (A Mazóviai vajdaság szerepe az urbanizációs folyamatokban.) Előadás. Elérhető: www.gencat.net/regionsandcities/descarrega/2nd_WORKSHOP/Tomasz_Slawinski.pdf. Letöltés: 2007.09.04.
- Swianiewicz, Pawel [2002]:** Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes. (A helyi kormányzás átalakítása Lengyelországban: felülről lefelé és alulról fölfelé ható folyamatok.) Joint Conference of IPSA's RC05, pp. 1-19.
- Swianiewicz, Pawel [2005]:** Poland – The Development of Subnational Governments 1990-1998. (Lengyelország - a szubnacionális kormányzás fejlődése 1990-1998.) In: NEVGGOV research: The Evolution of Regional Developmental Regimes in CEE – Poland. pp 4-44.
- Sykora, Ludek [2007]:** Post-socialist Transformation and the Process of Metropolisation. (Poszt-szocialista transzformáció és a metropolizáció folyamata.) Károly Egyetem Prága, Előadás. pp 1-21.

- Szaló, Péter [2006]:** Az alap mellé ház épült. Falu Város Régió 2006 1. szám. pp 7 - 11
- Szegvári, Péter [2006]:** Abszurdisztán vagy csodaország? A területfejlesztés hazai intézményrendszerének kialakulása. Falu Város Régió 2006. 1 szám. pp 49 -57.
- Szegvári, Péter [2003]:** Közigazgatás és a helyi önkormányzatok: intézményrendszer, trendek, elképzelések. In: IDEA Kiadvány 2003
- Szegvári, Péter [2005]:** A térségi fejlesztés – politikai intézményrendszer. Falu Város Régió 2005. 3-4. szám. pp 89 -97
- Szente, Zoltán [2001]:** A Regionális Önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei. Régió, Közigazgatás, Önkormányzat – MKI
- Szente, Zoltán [2007]:** Status of Capital Cities. Nemzetközi Szemle 2007. 1 szám.
- Szentes, György [2006]:** Fejlődés, versenyképesség, globalizáció. Akadémiai kiadó. pp 9-134.
- Szirmai, Viktória [2004]:** Globalizáció és a nagyvárosi tér társadalmi szerkezete. Szociológiai Szemle, 2004/4, pp 3-24.
- Szirmai, Viktória (szerk.) [2009]:** A várostérségi versenyképesség társadalmi tényezői. Hogyan lehetnek a magyar nagyvárosok versenyképesebbek? Dialóg – Campus Kiadó, Pécs – Budapest, 2009. pp. 7-27
- Szlovák Köztársaság Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztériuma [2007]:** A Pozsonyi régió Regionális Operatív Programja 2007-2013, pp. 1-171. Elérhető: <http://www.opbk.sk/>, Letöltés: 2008. 02. 23.
- Szlovákia Nemzeti Stratégia Referenciakerete [2006]:** Elérhető: <http://www.strukturalnefondy.sk/en/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013>. Letöltés: 2008.02.23
- Szövetségi Kancellária [2009]:** Regional development and regional policies in Austria. (Regionális fejlődés és regionális politikák Ausztriában.) Háttéranyag az empirikus kutatáshoz. Ösztrák Szövetségi Kancellária, Bécs IV/4-es osztály.
- Tavares, Rodrigo [2004]:** Contribution of macro-regions to the construction of peace: A framework for analysis. (A makro-régiók hozzájárulása a béke kialakításához: elemzési háttéranyag.) Journal of International Relations and Development. Vol 7. pp. 24-47
- Taylor, Peter [1995]:** World Cities and Territorial States: The rise and fall of their mutuality. (Világvárosok és területi államok: a kölcsönös viszonyok kialakulása és megszakadása.) In: Knox, Paul – Taylor, Peter (Szerk): World Cities in a World-System, Cambridge University Press, New York, pp. 48-62

- Taylor, Peter [2002]:** Is there a Europe of cities? World cities and the limitations of geographical scale analysis. (Van városok Európája? Világvárosok és a földrajzi skála- elemzés korlátai.) In: McMaster - Shepherd (szerk.) Scale and Geographic Inquiry. Blackwell, Oxford
- Taylor, Peter [2005]:** Amsterdam in a World City network. (Amszterdam a világvárosok hálózatában.) GaWC Research report.
Elérhető: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/pubrm1.html>, Letöltés: 2008. 01. 09.
- Telo, Mario [2002]:** Governance and Government in the European Union: The open method of coordination. (Kormányzás és Kormányzat az Európai Unióban: A nyílt koordináció módszere.) In: Maria Rodridues (Szerk.): The New Knowledge Economy in Europe. pp. 242 – 270.
- Területfejlesztési miniszterek informális találkozója [2007]:** Az Európai Unió területi menetrendje. Egy sokszínű régiókból álló, versenyképesebb és fenntarthatóbb Európa felé, Lipcse 2007. május 24-25. Elérhető: http://nfgm.gov.hu/tudastar/dokumentumtar/terfejl_epu/telepfej, Letöltés: 2008. 05. 23.
- Tér és Társadalom [2008]:** Városi kormányzás. XXII. évf. 2008/1.
- Thierstein, Alain [2006]:** Das Feuer in der Europäischen Metropolregion München entfachen. (A Müncheni Európai Metropoliszrégió fényének meggyújtása.) Technische Universität München, Zárójelentés. pp. 11-55
- Thompson, Grahame- Frances, Jennifer - Levacic, Rosalind - Mitchell, Jeremy [1991]:** Introduction. (Bevezetés) In: Thompson et al (szerk): Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life. Sage, London, pp. 1-19.
- Tosics, Iván [2008]:** Nagyvárosi kormányzás. A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. In. Tér és Társadalom, (2008): Városi kormányzás. XXII. évf. 2008/1. pp 3 -25
- Tosics, Iván [2005]:** Gondolatok a KMR egyben tartásáról. Kézirat
- Török, Ádám [2003]:** A versenyképesség elméleti és mérési kérdései. Előadás. 2003.03.05. Veszprém.
- Travers, Tony [2002]:** Decentralization London Style: The GLA and London Governance. (Decentralizáció London Stílusban: Nagy-London és London kormányzása) Regional Studies
- Tewdwr-Jones, Mark - Williams, Richard [2001]:** The European Dimension of British Planning (A brit tervezés európai dimenziója), Spon Press, London.
- URBACT [2007]:** Prezentációs brosúra. Elérhető: http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/PresentationBrochure_EN_Jan08.pdf, Letöltés: 2008. 06. 25.

- URBACT [2006]:** Civitas. A regional approach: an added value for urban regeneration. (Civitas. Regionális közeledés: a városi regeneráció hozzáadott értéke.) In: Tanulmány Mazóviai vajdaság a regionális intézményrendszeréről. pp. 21-24
<http://urbact.eu/fileadmin/subsites/civitas/CIVITASOKdef.pdf>, Letöltés: 2008. 04. 05.
- URBAN AUDIT [2004]:** Urban Audit Perception Survey: Local perceptions of quality of life in 31 European cities (Urban Audit érzetfelmérés: Az életminőség helyi megítélése 31 európai városban), Elérhető:
<http://www.urbanaudit.org/UAPS%20leaflet.pdf>, Letöltés: 2006. 10. 16.
- Vajdová, Zdenka [2006]:** The Beginnings of Regional Policy in the Czech Republic. (A regionális politika kezdete a Cseh Köztársaságban.) Institute of Sociology of the Academy of Science of the Czech Republic. pp. 1-26, Elérhető:
www.soc.cas.cz/download/327/RD_web2006_eng.pdf, Letöltés: 2008. 01. 09.
- Varga, Attila [2002]:** Térökonómia. Statisztikai Szemle, 82., pp. 354-370
- Varga, Attila [2004]:** Opponensi vélemény Lengyel Imre „A régiók versenyképessége és gazdasági fejlődése Magyarországon” című akadémia doktori értekezéséhez. Tér és Társadalom, pp 179- 187.
- VÁTI - Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság – Térport szakmai portál [2007]:** Régiók - fogalom meghatározás, jogszabályi háttér. Elérhető:
<http://www.terport.hu/main.php?folderID=2646&articleID=7110&ctag=articlelist&iid=1>, Letöltés: 2008. 09. 13.
- Verebélyi, Imre (szerk) [1996]:** A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása. KJK, MTA, Budapest
- Vigvári, András [2005]:** Közpénzügyeink. KJK – KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, pp. 281-290
- Vigvári, András [2006]:** [A magyar gazdaság versenyképességét szolgáló közszektorhoz vezető út egy lehetséges forgatókönyve](#). In: Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új mandátum Kiadó. 229-247. oldal
In: Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új mandátum Kiadó. 229-247. oldal
- Vigvári, András [2007]:** A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, COMPLEX Kiadó, 2007
- Világgazdaság [2008]:** Magyar tétek az EIT-re. 2008. 05. 23.
- Vision and Strategies Around the Baltic Sea [2005]:** Elérhető:
www.bup.fi/background/Gdansk/VASAB.ppt, Letöltés: 2007.09.04

- Wasserman, Stanley – Galaskiewicz, Joseph [1994]:** Advances in social network analysis. Research in the social and behavioral sciences. (A szociális háló elemzésének előnyei. Kutatás a szociális- és viselkedéstudományokban.) Sage, Thousand Oaks, California pp. 1-54.
- Westlund, Hans [1999]:** An interaction-cost perspective on networks and territory. (Egy interakció központú nézőpont a hálózatokban és területükön) The Annals of Regional Sciences. Vol 33, No.1, pp. 93-123
- Wiedmann, Thomas [2002]:** Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen vor der Zerreißprobe. (A régiók elszakadása a Régiók Bizottságától. Szakításpróba előtt a Régiók Bizottsága.) In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, pp. 542.
- Wusten van der, Herman [2004]:** Public authority in European capitals: a map of governance, an album with symbols. (Közösségi autoritások az európai fővárosokban: a kormányzás térképe, egy album jelképekkel.) European Review, 12 (2), pp. 143-158