

NAGYVÁROSI TÉRSÉGEK, MINT GLOBÁLIS „VONATKOZÁSI PONTOK”

Globalizációs környezet és elméleti alapvetések

Napjainkra a glóbusz industrializált és posztindustrializált nagyvárosi térségei (*metropolitan area*) társadalmi, gazdasági és kulturális szempontból olyan rendkívül dinamikus és komplex entitásként írhatóak le, amelyek kiterjedt belső területi és funkcionális struktúrákkal rendelkeznek (pl. kommunikációs és tömegközlekedési szisztémák). A modern nagyvárosi térségek szerteágazó társadalmi és gazdasági hálózatokon alapulnak, egyre inkább függetlenedve a tényleges belső igazgatási-helyhatósági lehatárolásoktól. Az elmúlt két-három évtizedben egyre többször leírt tudományos paradoxon, hogy amíg jó néhány nagyvárosi térség minősíthető gazdasági és társadalmi szempontból globalizációs erőternek, csomópontnak, addig a metropolisz-szintű politikai és igazgatási aspektusok gyengéek, esetlegesen, sok esetben széttartóak.⁵⁴

Az amerikai David Harvey „új területi vonatkozási pontként” (*new spatial fix*) tekint a metropolisz térségekre. Harvey olyan közgazdász teoretikusokra hivatkozik, mint Paul Krugman vagy Jeffrey Sachs, akik az alapvetően a nemzetállami keretek között működő és a nemzetgazdasági csomópontokra épülő preglobalizált korszak után, már mint az „új gazdaságföldrajz” (*new economical geography*) alapegységeként tekintenek a nagyvárosokra, illetve a hozzájuk kapcsolódó agglomerációs, szuburbanizációs övezetekre, metropolisz térségekre.

Harvey nagyhatású 1985-ös *The Geopolitics in Capitalism* című munkájában a következő alapvető premisszákat állítja fel:

- a) A kapitalizmus történeti túlélésének alapja a földrajzi expanzió.
- b) Az innovatív kereskedelmi-szállítási és kommunikációs technológiák, mint ennek a mindent átható expanziónak a természetes és egyre inkább elengedhetetlen feltételei.
- c) A gazdasági-termelési környezetre rendkívül erős befolyással van a rendelkezésre álló nyersanyag, az aktív munkaerő minősége és mennyisége, illetve a fennálló piaci viszonyok.⁵⁵

Ma már szinte közhely, hogy az emberi civilizáció és a kapitalista gazdasági és társadalmi modell földrajzi expanziójának meghatározó dimenziója a városok, nagyvárosok folyamatos térnyerése, illetve az urbanizáció olyan speciális mozzanatai, mint a szuburbanizáció, dezurbanizáció vagy reurbanizáció. Sajátos kettősség alakult ki a metropolisz-térségek működését illetően. Egyrészt napjaink globalizált világgazdasági környezetében a tőke- és pénzügyi mozgások jelentősen felgyorsultak, és jellegüknél fogva rendkívül szenzitívvé és volatilisává (múlékonyná) váltak, addig másrészt a gyors kapitalizáció olyan stabil időtávú technikai, létesítményi valamint egyéb befektetési eredményeket produkál, amelyek alapjaiban strukturálják újra a posztmodern társadalom közösségi tereit – repülőterek; autópályák; iroda-negyedek; kereskedelmi komplexumok és logisztikai bázisok; szuburbán, agglomerációs lakóövezetek, stb.

Területi megközelítésben a központi piaci pozíciót betöltő gazdasági centrumok, koncentrált terek egyre növekvő befolyással bírnak a szűkebb (agglomeráció, szubnacionális régió) és tágabb (állam, szupranacionális makrorégió, kontinens) politikai és igazgatási környezetre. A globalizáció, s vele az 1970-es évektől (a 2008 végén kirobbanó gazdasági világválságig) tartó időszak domináns gazdaságpolitikai paradigmájának a neoliberális gazdasági modell számított. A neoliberális világkurzust a kritikusok egyértelműen az állami kontrollfunkciók tudatos gyengítésével (*lásd a New Public Management és egyéb „államtalanítási” kísérletek!*), s vele a globalizációs gazdasági monopóliumok, oligopóliumok megerősítésével vádolták, valamint ezzel magyarázták a világban az elmúlt négy évtizedben megnövekedett gazdasági és társadalmi különbségeket. Amíg a már korábbról élenjáró, fejlett régiók – köztük kifejezetten a modern nagyvárosi térségek – még inkább elhúztak, addig sok leszakadt térség, régió gazdasági – s vele társadalmi – versenyhátránya tovább duzzadt a globalizáció korában. Harvey erőteljesen hangsúlyozza, hogy a globalizáció általános tendenciái, s így krízisjelenségei mögött kutatni, keresni kell az összefüggések mögötti földrajzi-geopolitika magyarázatokat, és el kell tudni helyezni az okok és okozatok sorában a te-

54 Lefèvre 2010.

55 Harvey 1985, 2001.

rületi jellegű politikai és gazdasági koncentrációs folyamatokat.⁵⁶

A globális világgazdaság korában kiemelkedő aspektussá vált a térbeli szemlélet: a földrajzi helyek és terek – úgymint a potenciális globális multinacionális vállalati telephelyek –, valamint a kapcsolódó adottságok, differenciák, lehetőségeik és hátrányok felmérése, amelyek mentén megszületnek a stratégiai befektetési döntések. Ez a regionális-lokális megközelítés alapozott meg olyan közgazdasági irányzatokat, elméleteket, mint az „új gazdaság-földrajz”⁵⁷ vagy maga a regionális gazdaságtan.⁵⁸ Ugyancsak a térbeli szemlélet hatja át a regionális gazdasági klaszterek, mint a vállalkozás-gazdaságtan egyik legfrissebb elméleti hajtását.⁵⁹ Krugman a világgazdaság és a nemzetközi kereskedelmi tendenciák vizsgálatától jut el a földrajzi koncentráció fontosságáig, Porter pedig a globális vállalati stratégiák elemzését állítja a fókuszba.

Ugyancsak meghatározó vizsgálódási pont a gazdasági klaszterek regionális, nemzeti, illetve szupranacionális gazdasági térben betöltött szerepe: olyan globális és lokális paraméterekkel, mint a multinacionális vállalati telephelyek, az együttműködő helyi-lokális vállalatok (beszállítói kapcsolatok) és egyéb intézményi (államigazgatási, önkormányzati) dinamikák és kooperációk. Európában egyre kiterjedtebb irodalma van az ún. klaszter-elméletnek és a területi gazdasági versenyképesség empirikus megközelítéseinek.⁶⁰ Mivel a működő gazdasági klaszterek jellegükénél fogva szinte igénylik a fejlett városi illetve városkörnyéki infrastrukturális környezetet, megkerülhetetlen a helyi közigazgatás és politika támogatása az ilyen típusú kezdeményezések esetében. Így a gyors és hatékony hatósági engedélyezési, szabályozási gyakorlat; a befektetőbarát politikai környezet; a helyi adómentesség és adókedvezmények biztosítása; egyéb technikai- és pénzügyi transzferek.

A klaszterfolyamatok talán legkényesebb eleme a politika, s vele a közszféra motivációi, valamint katalizátorszerepe a kapcsolódó folyamatokban: a nemzetközi szakirodalom alapvetően egyetért abban, hogy a közszféra nem sajátíthatja ki és nem pótolhatja a reálszféra jelenlétét. Ezért ajánlott, hogy az első lépést a különböző ágazati-iparági gaz-

dasági szereplők tegyék meg, és az állam (és/vagy önkormányzat) csak ezt követően lépjen be a maga támogató katalizátorfunkcióival. Ugyanakkor felmerülő dilemma a klaszterfolyamatok generálása és dinamizálása terén, hogy milyen arányú a központi állami-kormányzati és a helyi (térégi, települési) önkormányzati szintek részvétele – melyik szint a domináns és milyen a részvételi megoszlás. A föderális, regionális államok decentralizált közpolitikai döntési struktúrái eleve szélesebb lehetőségeket, kompetenciákat biztosítanak a térégi és lokális önkormányzati szektorok számára, mint az unitárius, központosított országok centralizált, sokszor „fejnehéz” közpolitikai szisztémái.

A különböző modellek rendelkeznek a maguk rendszerszerű – nyíltan kihangsúlyozott – előnyeivel, így amíg a központi kormányzat képes széles országos áttekintéssel és intézményi koordinációs kapacitással bírni, addig a helyi szereplők (politikuskok, bürokraták, helyi gazdasági lobbik és civil szerveződések) a konkrét helyismeret mellett előszeretettel apellálnak a pozitív személyes érdekeltségre és motivációkra, amikor a lokális üzleti innovációs folyamatokról – amilyen maga a klaszteresedés is – gondolkodnak.⁶¹

Szintén a térbeli szemlélet domináns szerepét hangsúlyozza az ún. növekedési póluselmélet (*growth pole theory*), amelynek az alapjait francia közgazdászok tették le az XX. század közepén, második harmadában – így Jean-François Gravier, J.R. Lausén vagy Francois Perroux.⁶² A francia növekedési póluselmélet híres paradigmátikus hasonlata volt a „Párizs és a francia sivatag”, és az azonos címen megjelent könyvének első kiadása 1947-ben éppen a párizsi központi régió gazdasági túlsúlyának központi kormányzati gazdaságfejlesztési és célzott – a vidéki nagyvárosokra koncentráció – területfejlesztési koncepcióját tűzte zászlóra, mint a területi differenciák mérséklésének gyógymódját.⁶³ A növekedési póluselmélet a központi régiók teljesítményére (benne a legtöbb főváros kiemelkedő gazdasági, társadalmi, népességi és politikai-igazgatási pozícióival) koncentráció monocentrikus növekedési modellt igyekszik módosítani a vidéki régióközponti funkciót betöltő nagyvárosok – mint potenciális növekedési pólusok – ún. policentrikus (többközpontú) növekedési modell megfogalmazásával és közpolitikai gyakorlatba ültetésével.

56 Harvey 2001.

57 Krugman 1991.

58 Isard 1956; Lengyel – Rechnitzer 2004.

59 Porter 1990, 1998.

60 Lengyel – Rechnitzer 2004, 2008; Szanyi 2008.

61 Szanyi 2008.

62 Gravier 1947; Lausén 1969; valamint Parr 1999.

63 Gravier 1947.

A policentrizmus és policentrikus fejlődés, fejlesztés a modern regionális gazdaságtan fontos kulcsfogalma, amely értelmezhető országos (a vidéki nagyvárosok és térségeik támogatása); de szubnacionális térségi megközelítésben is (regionális; metropolisz övezetben). A policentrikus növekedésközpontú – tehát növekedési pólusokon alapuló – alapelv, és a területi-stratégiai célok ma már természetes elemét képezik nemcsak a nemzeti (központi kormányzati) területfejlesztésnek – pl. része a hazánk területfejlesztési irányait meghatározó, jelenleg hatályos keretdokumentumnak az Országos Területfejlesztési Konceptciónak [96/2005. Ogy. határozat] –, de a nagyvárosi agglomerációs terveknek, közpolitikai-kormányzati stratégiáknak is. Így napjainkra részévé vált az Európai Unió területfejlesztési politikai agendájának is – [European Spatial Development Perspectives (ESDP) 1999; Lille Akcióprogram 2000; Lipcsei Charta 2007].

A globális és lokális szemlélet szintetizálása

A világgazdaság térbeli szerveződésével foglalkozó Bernek Ágnes egy a témával foglalkozó 2006-os tanulmányban 7 premisszában foglalja össze a napjainkra a nemzetközi gazdasági viszonyok által egyre inkább determinált *globalizáció vs. lokalizáció* témakört.⁶⁴

- 1) A meghatározó globális gazdasági rendezőelv a koncentráció, amit az ugyanakkor tudatos vagy spontán közpolitikai (igazgatási, fejlesztés- és gazdaságpolitikai) dekoncentráció hatékonyan kiegészíthet – pl. telephely koncentráció; új növekedési pólusok kijelölése.
- 2) Erősödő nemzetközi függőség és hierarchia: a nemzetgazdaságok és a szubnacionális, lokális gazdasági egységek egyre inkább függő helyzetbe kerülnek a multinacionális vállalatok, mint globális gazdasági játékosok által uralt globális gazdasági térben – a kölcsönös gazdasági interdependencia teoretikus megalapozása Immanuel Wallerstein világrendszer-elmélete (centrum – félperiféria – periféria) által.⁶⁵
- 3) A földrajzi elhelyezkedés és pozíciók fokozatos relativizálódása: általában a globalizáció, de különösen az információs forradalom

jelensége látványosan „megrövidítette” a földrajzi távolságokat (pl. e-business); ez a világfalu (*global village*) jelensége az amerikai Marshall McLuhan nyomán.⁶⁶

- 4) A hagyományos földrajzi-geopolitikai pozíciók mellett a térbeli áramlások – legyenek azok gazdaságiak, társadalmiak vagy kulturálisak – és a különböző hálózati jelenségek, tudományos elméletek dominanciája.⁶⁷
- 5) Napjaink világgazdasági rendszerének már közel sem a nemzetgazdaságok, helyettük sokkal inkább a nagyvárosok és agglomerációjuk – tehát a nagyvárosi térségek – jelentik az alapvető elemzési egységeket (*lásd Harvey, Krugman, Porter és társaik írásait!*)
- 6) A klasszikus Wallerstein-i *centrum – félperiféria – periféria* modellt a globális hatásoknak köszönhetően – így nagyvárosi régiók kimagasló kitorési és növekedési potenciálja – jelentősen árnyalódik. Sokkal komplexebb és dinamikusabb a globális gazdasági és társadalmi térszerkezet, mint akár 30-40 évvel ezelőtt, így nagyobb az esélye annak, hogy egyedi, speciális versenyelőnyökkel rendelkező szubnacionális térségek, nagyvárosi övezetek „kitörhessenek” a tágabb nemzeti, makroregionális közeg determináns kereteiből – (*lásd a McKinsey Global Institute 2012-es tanulmányának megállapításait!*)
- 7) A globalizáció a nemzetállamokat új típusú szupranacionális és makroregionális kezdeményezésekre ösztökéli, amelyek köre a szimplán gazdasági szabadkereskedelmi együttműködésektől (NAFTA, ASEAN, CENTAO etc.) egészen a bonyolult politikai és gazdasági unióig (*prototípusa az Európai Unió*) terjedhet.

A határokon átnyúló gazdasági folyamatok (tőke- és munkaerő-áramlás; nemzetközi árukereskedelem; globális turizmus) jellege és volumene drámai átalakuláson esett át az 1970-es évek óta: az állami és önkormányzati szektorok felgyorsult privatizációja és a közszektorban tapasztalható erőteljes deregulációja; a nemzetgazdaságok korábbi időszakokhoz képest erőteljes megnyitása a külföldi (globális) multinacionális vállalatok számára; valamint a szabad kereskedelmi övezetek és globális infrastrukturális hálózatok (telekommunikáció, közlekedés, kereskedelem etc.).

64 Bernek 2006:78-79.

65 Wallerstein 1983.

66 McLuhan 1968.

67 Castells 1996.

Ezek a tendenciák még inkább kiemelik a nagyvárosi térségek szerepét a globális gazdasági és társadalmi folyamatok tekintetében. A külvilág és általában a nemzetközi közvélemény (*international community*) számára ezek a nagyvárosok, mint az adott régió, tartomány „szubnacionális szimbólumaként” jelennek meg: olyan nemzetközi eseményeknek adva otthont, mint az olimpiai játékok, világkiállítások, nemzetközi konferenciák és vásárok, nemzetközi kulturális rendezvények. A közelmúltat tekintve az olimpiai rendezővárosok közül Barcelona (1992) Katalónia, Atlanta (1996) az amerikai Georgia állam, Sydney (2000) az ausztrál Új-Dél Wales állam számára hozott nagyon jelentős marketingértéket; de említhetnénk Budapest és a Sziget Fesztivál kapcsolatát, utóbbi a magyar főváros talán legfontosabb *nemzetközi brand-jévé* vált az elmúlt két évtizedben.

A globális anyacégek külföldi leányvállalatai egyszerre koncentrálnak – olyan globális, regionális gazdasági központokat erősítve, mint New York, London, Frankfurt, Szingapúr vagy Sao Paulo –, de egyúttal új helyszíneket (régiók, térségek, városok, központi telephelyek) is keresve-találva, amelyre látványos példát mutatnak az 1989–90-es rendszerváltás után a posztkommunista közép-európai régió olyan nagyvárosai, mint Prága, Varsó, Budapest vagy az ezredforduló után Bukarest. A felgyorsult nemzetközi gazdasági koncentráció és diszperzió eme párhuzamos folyamatán alapulnak az új posztmodern globális városok és városhálózatok (*global city; global urban network*), de ezek dinamizálják, és végső soron biztosítják a nemzeti, szubnacionális, illetve a nemzetközi gazdasági piacok fokozatos egymásba integrálódását.⁶⁸

Ugyanakkor az új termelési és szolgáltatási mechanizmusok – mint a posztfordista gazdasági modell alapegységei – újrastrukturálták a vállalati szektor telephely-stratégiáit, fokozatosan dekoncentrálnak a gazdaság korábbi, sokkal inkább a belvárosokra (*the core of the city, downtown*) összpontosuló térbeli hálózatait. A meghatározó ipari, kereskedelmi és egyéb szolgáltató centrumok tudatos kitelepítése a külvárosok, illetve az agglomerációs övezetek (külterület, szuburbán települések) irányába, maga után vonta a teljes nagyvárosi önkormányzati policy (reguláció, hatósági-engedélyezési gyakorlat, területpolitika, helyi szakpolitikák) újragondolását – kifejezetten egy vállalkozóbarát és befektetés-orientált proaktív metropolisz önkormányzati attitűd felé. A globalizált világgazdaságban a nagyvárosok

szubnacionális, de szupranacionális szinteken is egymás kíméletlen versenytársaivá váltak, lerontva ezzel a metropolisz térségek kölcsönös kooperációs lehetőségeit – pl. kölcsönös fellépés az országos politikai szint ellenében, közös makroregionális közpolitikai kezdeményezések.⁶⁹

A *The McKinsey Global Institute* 2012. júniusban napvilágot látott „*Urban world: Cities and the rise of consuming class*” című összefoglaló tanulmányában vizsgálta a nagyvárosokat, azon belül is a kiemelkedő globális gazdasági pozíciókat betöltő nagy népességű ún. megvárosokat (amelyek térségi népessége a tudományos-szakértői standardok szerint meghaladja a 10 millió lakost), az alábbi tényezők szerint:

- 1) termelés és növekedés,
- 2) pénzügyi piaci pozíciók,
- 3) technológia és innováció,
- 4) urbanizációs folyamatok,
- 5) munkaerőpiac,
- 6) természeti erőforrások.

A tanulmány központi premisszája, hogy a globális makrogazdasági folyamatok és kényszerek alapjaiban befolyásolják a nagyvárosi térségek üzleti stratégiáit és alkalmazott közpolitikáit. Már rögtön a tanulmány elején megdöbbentő becslések találhatók, miszerint a világ 600 legnagyobb nagyvárosa fogja jelenteni a 2010–2025 közötti globális gazdasági növekedés 65%-át (évente mintegy 30 trillió dollár). A globális erőtér átalakulását és a feltörekvő országok és piacok (Kína, India, Délkelet-Ázsia, Latin-Amerika) mutatja, hogy a 600 említett metropolisz közül több mint 440 az említett régiókban található, és – a fejlett világ szereplői nélkül – önmagukban mintegy évi 23 trillió dollár és 47%-os részesedésre becsülik szerepüket a 2025-ig tartó növekedési előrejelzésükben. A számok mögött a fejlődő világ hihetetlen népességrobbanásának további folytatódása, illetve a gazdaságilag is feltörekvő országok (különösen Kína és India) egyre növekvő lakossági fogyasztói elvárásai a tömeges középosztályosodás jelenségéből fakadnak. Az ENSZ-nek a világ nagyvárosi tendenciáit összefoglaló tanulmánya kb. 200 millió lakos felettire becsüli azoknak a számát, akik csak a fejlődő országokban, régiókban és csak a 2000 és 2010 közötti időszakban törtek, törnek ki a mélyszegénység (*slum conditions*) körülményeiből.⁷⁰

A McKinsey munkatársai szerint a világ nagyvárosainak társadalmi és gazdasági fenntarthatósá-

69 Kálmán 2006.

70 UNHABITAT: State of the World's Cities 2010–2011:6.

68 Sassen 2002.

gát legalább évi 10 trillió dolláros növekedési igény képes biztosítani. A metropolisz térségek a történelemben korábban nem látott hihetetlen gazdasági gyorsulása és növekedése óriási mértékben meghatározója a világ demográfiai, népességvándorlási folyamatainak – különösen a már említett feltörekvő régiókban, országokban. A McKinsey tanulmány világosan jelzi a metropolizálódás trendjében tapasztalható globális demográfiai földrajzi egyenlőtlenségét az ún. fejlődő régiók javára: csak 2007–2010 között három kínai metropolisz is bekerült a megaváros (10 millió lakos egy nagyvárosi térségben) kategóriába, addig ez a fejlett világban 2025-ig várhatóan csak az Egyesült Államokbeli Chicagónak és agglomerációjának fog sikerülni.⁷¹

Ez a posztmodern, globalizációs hatások által meghatározott nagyvárosiasodás egyszerre jelent lakosság- és népsűrűség-, gazdasági telephely, munkaerőpiac- és jövedelem-koncentrációt. A McKinsey tanulmány szerint a világ nagyvárosi térségeiben egy olyan közel egymilliárdos népességű ún. globális fogyasztói osztály (*global consumer class*) alakulhat ki 2025-re, amely jövedelmi viszonyaival és vásárlóerejével kiemelkedik a világ népességéből. A McKinsey tanulmány által definiált *globális fogyasztói osztály* sok szempontból rokon a Richard Florida által megalkotott *kreatív osztály (creative class)* értelmezésével, amennyiben az igényes fogyasztói szokások – így a közszolgáltatásokhoz kapcsolódóan is –, a kreatív alkotó munkakörök, a kiegyensúlyozott jövedelmi viszonyok és magas életminőség magas szinten prezentálódnak döntően nagyvárosi rétegek, csoportok esetében.⁷²

Ebből következően a jövedelmi pozíciókhoz hasonlóan magas szintű fogyasztói elvárásokat fogalmaz meg a gazdaság szekunder, terciér és kvaterner (csúcstechnológiai ágazatok – ICT etc.), valamint a különböző közösségi szolgáltatások – így az állami és önkormányzati közfeladat- és közszolgáltatások –, de egyúttal a közösségi fejlesztések, beruházások (terület- és településfejlesztés, lakás- és ingatlan-fejlesztések, gazdaságfejlesztés etc.) irányába.

Azonban már most is tapasztalható, hogy a realgazdaság különböző globális szereplői – folytassanak termelő vagy szolgáltató tevékenységet – egyre kitüntetettebb figyelmet szentelnek a nagyvárosi térségek fogyasztói elvárásai felé. Egyre inkább ennek a formálódó globális fogyasztói osztálynak a demográfiai összetétele, kulturális szokás- és attitűdrendszere, jövedelmi viszonyai határozzák meg

a nagyvállalatok expanzív üzlet- és telephely-politikáját (befektetés, tőke kivonás, struktúraváltás etc.), valamint termék- és szolgáltatás-skáláit. Így például a globális élelmiszeripari szereplők ázsiai üzletpolitikáját nagyban befolyásolják olyan tényezők, mint a nagyszámú vegetáriánus indiai háztartás vagy a gyors népszaporulatból fakadó óriási létszámú gyermek- és fiatalok kohorszok Dél- és Délkelet-Ázsiában; ugyanakkor a magas átlagéletkorú Japánban a nagyszámú, de jól szituált időskorú lakosság szintén egy nagyon fontos fogyasztói csoportot reprezentál.⁷³

A globalizáció korszakának első 25-30 évében tapasztalható volt egy nagyon erős nemzeti dimenzió és értelmezési keret a globális vállalati stratégiai döntések mögött, olyan kérdésekkel a fókuszban, hogy melyik országban érdemes befektetni vagy hol szolgálják ki jobban az állami közigazgatási apparátusok a befektetői érdekeket. A nemzetközi nagyvállalati befektetési motivációkat jelentősen determinálták az expanzióra kiszemelt országok – köztük a konkrét térségek, települések – gazdasági, társadalmi és politikai-igazgatási viszonyai: így a kedvező adózási feltételek (adómentesség, adókedvezmények), a befektetések jogi környezete, a helyben megtalálható szakképzett munkaerő, hatékony állami (és önkormányzati) bürokrácia, stabil és kiszámítható politikai viszonyok, kiépített modern hálózatos infrastruktúrák (internet, szennyvíz, csatorna etc.).

Napjainkra tapasztalható, hogy a nagyvárosi térségek – már az 1990-es évek eleje óta, de az ezredforduló óta drámai mértékű gazdasági és társadalmi dinamizálódás következtében – egyre inkább önálló entitásként, potenciális befektetői célpontként jelennek meg a globális piaci, vállalati szereplők gondolkodásában, akár „kiszakadva” ezzel a tágabb nemzeti, országos keretek közül. A McKinsey példái jól illusztrálják, hogy a fejlődő országok esetében nagyobb eséllyel találhatunk nagyvárosi térségeket, amelyek önmagukban sokkal vonzóbb, éppen feltörekvő stádiumban vannak, s ezzel potenciális befektetési célpontként jelenhetnek meg, mint tágabb (régiós, országos, szupranacionális) környezetük. Néhány példa a McKinsey tanulmányból: a nyugat-indiai Surat, amely a szubkontinenti ország teljes textiliparának kétötödét koncentrálna egy „alig” négymillió településen, az egyre jelentősebb kikötői kapacitásokkal rendelkező Porto Alegre Brazíliában, vagy Fosan városa Kínában, amely egyszersmind Guangdong tartományi fővá-

71 McKinsey Global Institute, 2012:16.

72 Florida, 2002, 2005.

73 McKinsey Global Institute, 2012:18-20.

rosa, erős adminisztratív pozíciókkal, de elsősorban mégis mint a népi Kína egyik legfontosabb high-tech fejlesztési központjaként irányítja magára a figyelmet az utóbbi időben.

A McKinsey egyértelmű következtetése, hogy a globális piaci befektetők ma már inkább vizsgálják a célpont-nagyvárosok és a környező övezetek viszonyaiban rejlő fogyasztási, infrastrukturális és egyéb (önkormányzati igazgatási, helyi-térségi piaci beszállítói szereplők) lehetőségeket, mint a nemzeti, országos feltételeket. Az új befektetésekért illetve a telephelyek megszerzésért folytatott küzdelem a korábbi jobbra nationális keretek mellett áttevődik a nagyvárosi térségekre – s velük a nagyvárosi önkormányzati politikai szintérré –, ki és milyen feltételekkel tudja befolyásolni, fogadni és menedzselni a nemzetközi befektetői szándékokat.

Good governance a nagyvárosi térségekben

A globalizáció korában, de különösen az ezredforduló után megváltozott gazdasági és társadalmi miliőben a nagyvárosi térségi kapcsolatok és koordináció szerepe jelentősen és folyamatosan értékelődik fel. Az európai metropolisz politikai-igazgatási modellek kapcsán született 2003-as tanulmánykötet előszavában a szerzők a nagyvárosi közpolitikai (*public policy*) koordináció 3 szintjét nevesítik:

- a) Területi koordináció – az országos, regionális (szubnacionális területi), metropolisz, valamint a helyi alapszintű önkormányzati egységek közötti interaktív és integrált közpolitikai koordináció (pl. az egyes szakpolitikák nemzeti, regionális és lokális „összemérése”).
- b) Funkcionális koordináció – a nagyvárosi térségen belül a föld- és területhasználat (területfejlesztés és -rendezés etc.) illetve a különböző szakpolitikák (környezetpolitika, gazdaságfejlesztés, közlekedés, lakáspolitikai etc.) ágazati koordinálása, „egymásra hangolása”.
- c) Szektorközi koordináció – a köz- (esetünkben az önkormányzati), a privát és a non-profit szereplők fejlesztési, beruházási és egyéb közpolitikai együttműködései a stratégiai tervezéstől és közös projektek felmerülésétől (*agenda setting*) egészen azok megvalósításáig (*policy implementation*) – pl. nagyvárosi PPP projektek (Kreukels-Salet-Thornley, 2003:6-7.).

Kulcskérdés, hogy ez a hármas koordináció milyen intézményi közpolitikai keretek között valósul

meg: legyen szó előzetes konzultációról és javaslatlételi kompetenciákról, a politikum felől a gazdasági és civil érdekképviseleti szektorok irányába delegált döntési pozíciókról – egyszóval melyek a hatékony és eredményes alkalmazott *governance* eszközök, megoldások a nagyvárosi térségek esetében, amelyek képesek egységesen kezelni a nagyvárost és agglomerációs övezetét, azok problémáit, válságjelenségeit. A területi koordináció, azon belül is a felsőbb szintekkel (országos, regionális, szupranacionális – lásd az európai nagyvárosok brüsszeli irodai képviselőit!) történő formális és informális közpolitikai konzultáció, talán a legfontosabb kooperációs mechanizmus: különösen olyan problematikák esetében, amelyek tartalmuknál és jellegüknél fogva éppen a nagyvárosi térségek lakosságát és közintézményrendszerét sújtják leginkább.

Erre a komplex hármas koordinációra remek *best practice* a glóbusz egyik legfejlettebb és legkifinomultabb közpolitikai mechanizmusait magában foglaló kanadai szövetségi szintű közpolitikai gyakorlat, amely a bevándorlás- és menekültügy kormányzati kezeléséhez a társadalmi partnerség többlépcsős egyeztetési rendszerét alakította ki, és amelyben a területi szereplők – azon belül kiemelten a probléma által leginkább érintett metropolisz térségek – közvetlenül konzultálnak a kanadai szövetségi kormányzattal. A bevándorlásügy 2012. évi kanadai közpolitikai konzultációjának tartalmi és esemény összefoglalóját tartalmazza a „*Consultations on Immigration Levels for 2012 and beyond*”⁷⁴ elnevezésű jelentés.

A globális befektetésekért folytatott küzdelem globális versenyt eredményez a metropolisz régiók között. A már hivatkozott 2012-es McKinsey tanulmány is roppant fontosnak tartja a térségi-lokális önkormányzati közpolitikai válaszokat (terület- és ingatlangazdálkodás, helyi adópolitika, munkahelyteremtés, infrastruktúrafejlesztés, klaszterpolitika, városi szegénység kezelése etc.), kezdeményezéseket, stratégiai növekedési terveket, progresszív igazgatási-adminisztratív kereteket. Középtávú – önkormányzati polgármesteri, képviselőtestületi ciklusokon túlmutató – stratégiai cél a különböző közhatalmi és egyéb közpolitikai tervek, célok harmonikus „összeillesztése”, valamint függetlenítése az önkormányzati politikai ciklusoktól, aktuálpolitikai „vonzalmaktól”. Egyre inkább érzékelhető motiváció kiszámíthatóvá tenni az egyes metropolisz térségek külső központi kormányzati

74 www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/consultations-imm-levels.pdf

és önkormányzati kapcsolatait – *intergovernmental network*, ahogy a brit politikatudós Rhodes definiálta közel két évtizede.⁷⁵

Az „okos és vállalkozó város” (*smart & entrepreneur city*) jelszó alatt olyan intézkedés-sorozatok, eljárások válnak mindennapossá, mint a környezetbarát technológiák alkalmazása az önkormányzati ingatlanállomány felújítása, bővítése során; ezen filozófia alapján optimalizálják a metropolisz tömegközlekedési szisztémáit – ezzel mintegy közvetve formálva a helyi-térségi lakossági fogyasztói szokásokat, motivációkat. Mindezt egy fenntartható hatékony és felelősségteljes nagyvárosi fiskális menedzsment hivatott megalapozni. A McKinsey tanulmány gyakorlatilag ugyanazon kívánt közpolitikai intézményi és eljárási bázisra épül, mint az elmúlt másfél évtizednek a kapcsolódó összefoglaló OECD jelentései.⁷⁶

Paradigma-erejű summázat, hogy a globális világgazdaság kihívásai napjainkra hatványozottan jelennek meg a nagyvárosi önkormányzati stratégiák kialakításánál: az elsődleges kulcsszó a versenyképes város (*competitive city*), amelynek közpolitikai megalapozása idestova két évtizede folyik az OECD, az Európai Unió, egyéb nemzetközi kutatócsoportok és szakértők részvételével. A brit Parkinson a nagyvárosok megváltozott gazdasági, társadalmi közegét a következő paraméterekkel írja le:⁷⁷

- 1) A globális, nemzetközi hatások előtérbe kerülése a nemzeti viszonyok rovására – szupranacionális hatások > nemzeti (nemzeti) hatások;
- 2) növekvő hálózati jelleg;
- 3) növekvő (globális) verseny – „győztesek” és „vesztesek” kategóriái;
- 4) kiterjedő gazdasági lehetőségek és potenciál;
- 5) növekvő társadalmi kirekesztettség – szoros kapcsolatban a nemzetközi migráns folyamatokkal;
- 6) gazdasági ágazati és technológiai szerkezetváltás (a kvaterner szektor térnyerése);
- 7) a hagyományos jóléti állam és közszolgáltatások átalakulása – növekvő társadalmi sebezhetőség.

Az európai *metropolitan governance* egyik legfontosabb teoretikusa a francia Christian Lefèvre is hivatkozik a Harvey-féle „új vonatkozási pont” (*new spatial fix*) definícióra – s vele a nagyvárosi

térségekre, mint a jelen globális kapitalizmusának fontos sarokköveire. Néhány globálisan is kiemelkedő metropolisz térség jeleníti meg a globális világgazdaság meghatározó ágazati (pénzügy- és biztosítás; ingatlanszektor etc.) központjait – globális gazdasági-pénzügyi centrumok, amelyeket *globális city* elnevezéssel is illetnek (pl. New York, London, Tokió, Los Angeles). Ugyanakkor Lefèvre hangsúlyozza, hogy a metropolizációs folyamatok politikai-igazgatási dimenziói jelentősen elmaradnak a gazdaságitól. Amíg a globalizált világ eme gazdasági-technológiai központjai – „vonatkozási pontok” – esetében szilárd és egyértelmű kategóriákkal és indikátorokkal írható le a nagyvárosi térség komplex gazdasági tere, addig a létező politikai tér (keret, egység) sokkal cseppfolyósabb. Lefèvre álláspontja szerint ahhoz, hogy a nagyvárosi térségek a gazdasághoz hasonlóan egységes politikai-igazgatási entitásként is megjelenhessenek, elegendő politikai (állampolgári) legitimációra, illetve ehhez társuló önálló politikai felelősségre van szükség. Mindez olyan önálló metropolisz-szintű koordinált és komplex szakpolitikákat, közpolitikai rendszert igényel, amely rendszerszinten alkalmas az átfogó gazdasági és társadalmi kihívások, problémák kezelésére; regulációs keretet ad, amely hatékony jogi, intézményi, eljárási eszközöket tud rendelni a célokhoz; és különböző kollektív akciókon keresztül megfelelően képes mobilizálni illetve aktivizálni a metropolisz régiók különböző politikai, gazdasági és non-profit szereplőit.⁷⁸

OECD jelentések a nagyvárosi kormányzásról

A fejlett ipari államokat tömörítő OECD 2000-ben hozta nyilvánosságra az általában a nagyvárosi kormányzás aspektusait összegző jelentését „*The reform of metropolitan governance*” cím alatt. Ez a téma szempontjából mindmáig meghatározó, hivatalosnak is tekinthető nemzetközi *policy paper*. A 2000-es OECD jelentés a városok világszerte tapasztalható koncentrációját, s vele a nagyvárosi régiók számának dinamikus növekedését nevesíti, mint a gazdasági globalizáció és a technológiai változások egyik legfontosabb eredőjét, kulcstényezőjét. És rögtön meg is nevez három tényezőt, mint a „jó kormányzás” (*good governance*) esélyét és lehetőségeit akadályozó konfliktusgócokat a nagyvárosi régiók esetében.

75 Rhodes 1997.

76 OECD 2000; OECD 2001.

77 Parkinson 2005.

78 Lefèvre 2010.

1) Az első a politikai-önkormányzati és igazgatási joghatóság közötti differenciák, anomáliák, amelyek az adminisztratív és funkcionális összhang hiányát okozzák sok nagyvárosi régióban.

2) A második a nagyvárosi térségben található helyi, lokális önkormányzatok fiskális-közpénzügyi kondícióinak, rendszereinek és eljárási módszereinek (*public budgeting system*) különféle negatív deformációi.

3) A harmadik pedig a transzparens, átlátható döntéshozatali (*policy making*) folyamatok hiányában rejlik.⁷⁹

A 2000-es OECD jelentés ugyanakkor jóhiszeműen azt is kimondja, hogy a nagyvárosi kormányzásnak nincs egyetlen üdvözítő modellje, helyette minden nagyváros és környéke – mint metropolisz térség – rendelkezik a maga sajátos lokális-térségi, valamint nemzeti-állami politikai, intézményi, kulturális és egyéb kontextusaival. Nagyfokú rugalmasság és adaptációs kényszer szükségeltetik a rapid gazdasági és társadalmi változások, kihívások kezeléséhez a nagyvárosok részéről. A progresszív nagyvárosi kormányzás – mint afféle szubnacionális *good governance* – nem csupán intézményi és finanszírozási reformokat feltételez. Ezekon túl igényli a különféle társadalmi attitűdök és a kormányzás kultúrájának (*the culture of governance*) valódi szerves fejlődését (fejlesztését), ahol a hagyományos „top-down” dimenziójú, vertikális tagozódású kormányzati rendszerek széles társadalmi befogadáson és konzultáción alapuló participatív, horizontális alapú kiegészítést kapnak a különböző stakeholder csoportok révén – képviselik azokat az üzleti szektor, a non-profit oldal vagy a nagyvárosi térség egyéb közigazgatási, önkormányzati szereplői.

Az OECD jelentés több konkrét közpolitikai irányt (*policy direction*) ajánl megfontolásra a nagyvárosi kormányzás „kinyitása” érdekében. Ezek egy-egy szorgalmazzák:

a) nagyobb legitimitást, de együtt elszámoltathatóságot a politikai döntéshozók, így a polgármesterek és képviselőtestületek irányába;

b) a helyi-lokális politikai elitek vezetői különböző kompetenciáinak fejlesztését;

c) a szavazási eljárások modernizációját, szintén a nagyobb legitimitás céljából;

d) a transzparens és hatékony nagyvárosi kormányzás érdekében a politikai döntéshozatal participatív elemeinek megújítását, a meglévő for-

mák megerősítését – a különböző stakeholderek aktív bevonásán keresztül;

e) a közpolitikai döntések kívánt társadalmi hatásainak (*social outcome*) eléréséhez, a különböző multi-szektoriális megoldások bátor alkalmazását – pl. a köz- és üzleti szféra együttműködésére építő PPP (*public-private partnership*) megoldások.⁸⁰

A 2000-es OECD jelentés kísérletet tesz napjaink sikeres nagyvárosi karaktereinek meghatározására, 14 konkrét ajánlást megfogalmazva. Ezek együttes megléte egy olyan ún. „vállalkozói nagyváros” (*entrepreneurial city*) képét eredményezik, amelyek nemcsak a szűken vett nagyváros, de az egész nagyvárosi régió versenyképességét és életminőségét erősíthetik meg jelentős mértékben. Az ajánlott feltételek között találhatunk kifejezetten „kemény” (a gazdaság, az infrastrukturális adottságok és a közigazgatás) és „puha” (környezettudatosság és egyéb posztmateriális értékek, társadalmi hálózati kapcsolatok etc.) tényezőket, amelyek a végeredmény tekintetében egymásnak komplementerei.⁸¹ A jelentés által ajánlott 14 feltétel alapján a következő funkcionális csoportosítást végezhetjük el:

– Az üzleti szektor feltételei (megfelelően diverzifikált, nagy hozzáadott értékkel rendelkező ipari- és szolgáltató szektor; az új technológiák alkalmazására fogékony ágazatok);

– Infrastrukturális feltételek (megfelelő közlekedési és kommunikációs feltételek; jól képzett humán erőforrás állomány; hatékony köz- és felsőoktatási intézményrendszer; jól funkcionáló hatékony nemzetközi gazdasági kapcsolatok);

– Kormányzati-közpolitikai feltételek (erős és hatékony nagyvárosi kormányzás; stratégiai közpolitikai tervezés; az innováció és a minőségi klaszterek közpolitikai támogatása; a különböző szektorális politikák összehangolása a megfelelő horizontális célok mentén; a különböző közpolitikákat megalapozó indikátorok, monitoring és ellenőrző-rendszerek alkalmazása). A kormányzati-közpolitikai feltételek között gondolhatunk a helyi (város, városkörnyék) önkormányzati közpolitikákra, de a központi kormányzati közpolitikák ösztönző szabályozási, eljárási és közvetlen támogatási, transzfermegoldásaira is – pl. állami szintű keretjogszabályok; növekedési pólusprogramok; egyéb központi hatáskör- illetve pénzügyi transzferek, akciók. Sőt az Európai Unió tekintetében magára, az EU által alkalmazott direkt és indirekt eszközökre (közösségi

79 OECD 2000:2.

80 OECD 2000:2-3.

81 OECD 2000:3-4.

jogforrások; közpolitikai jelentések és riportok; Európai Unió támogatások);

– Egyéb környezeti feltételek (kiegyensúlyozott társadalmi környezet; pozitív kulturális légkör; jól funkcionáló hálózati jellegű város és térsége közötti kapcsolatok).

Mivel „az ördög a részletekben rejlik”, a nagyvárosi kormányzás megújítását szorgalmazó OECD jelentés igyekszik szólni a célokhoz kapcsolódóan az általa legfontosabbnak gondolt pénzügyi-fiskális dimenziókról, alapelvekről is. Ezekben a szervezet többek között szorgalmazza a 1) helyi saját bevételek (amely lefedi a helyi szinten generálható összes önkormányzati bevételt, legyen az vállalkozási, intézményi működési illetve adó- és járulékbévitel) növelését; 2) a központi állami transzferektől, támogatásoktól való függetlenedés motivációját; 3) a nagyváros erőteljesebb megjelenését a tőkepiacokon (közvetlen önkormányzati nyílt értékpapír-piaci műveletek etc.); 4) a korábbiakhoz képest a nagyváros innovatívabb részvételét a térségi tervezésben, valamint 5) a magánszektor (elsősorban az üzleti, másodsorban a non-profit) további térnyerését a különböző közösségi szolgáltatások (*public service*) terén. A központi kormányzati transzferekről való leválás azonban közel sem jelenti a lokális-országos kapcsolatok leépítését, éppen ellenkezőleg az OECD kifejezetten ajánlja a központi kormányzati és nagyvárosi közpolitikák összevetését, és meghatározott struktúrák mentén való koordinációját – az Európai Unió szakzsargonban az ún. *open method coordination* kifejezés lenne itt a helytálló.

A jelentés egyik legtöbbet hangoztatott kulcsfogalma a nagyvárosi kormányzás jövője kapcsán a decentralizáció – itt alapvető befolyásoló tényező az adott állami (törvényhozói és központi kormányzati) szabályozás, a központi kormányzat és intézmények részvétele a feladat- és hatáskörök, a források decentralizációjában, az eljárások decentralizációs irányú átalakításában. A jelentés világossá teszi, hogy a szükséges intézményi változások eredője a *metropolitan governance* fejlesztésében rejlik, s vele olyan rugalmas helyi kormányzati formulák (*resilient local government*) alkalmazásában, amelyek a stratégiai tervezés bázisán eredményesek és hatékonyak lehetnek a különböző jelentkező közpolitikai problémák megoldásában az egész nagyvárosi, városkörnyéki régióban.⁸²

Ugyanakkor a 2000-es OECD jelentés nyilvánvalóvá teszi, hogy a decentralizáció és a szubszidi-

aritáson alapuló ajánlott „nagyvárosi út” napjaink globális gazdasági közegben nagyon is függ bizonyos specifikus tényezőktől. Ilyen többek között a nagyvárosi illetve városrégiók erősebb megjelenítése a nemzeti jogrendszerekben vagy a hatékonyabb (ez esetben kifejezetten értsd: takarékosabb) közfinanszírozási, közpénzügyi modellek alkalmazása. Ugyancsak kiemelt tényező a kreatív, az üzleti szektor szerves bevonására építő közösségi szolgáltatások valamint nagyobb transzparencia és átláthatóság a lokális politikai döntéshozatalban (*decision making process*). Továbbá a hosszú távú stratégiai tervezés; a lakosság minél szélesebb hozzáférésnek biztosítása a közszolgáltatásokhoz illetve a közérdekű információkhoz; a kormányzás egészét átható teljesítményértékelés; és általában a helyi demokrácia (választás eljárások fejlesztése etc.) erősítése a nagyvárosi régiókban – ez utóbbit a *nagyvárosi kormányzás kinyitásiaként* is értelmezve.⁸³

Alapvető attribútum, hogy ma már egyszerre érik komoly külső és belső kihívások a modern nagyvárost – így az európai városrégiókat, nagyvárosi térségeket is. Külső kihívás a globális világgazdaság, s vele a nemzetközi kereskedelem és a multinacionális gazdasági szereplők megjelenése, amelyre hatékony választ már csak a kiterjedt nagyvárosi régiók (nagyváros és környéki agglomeráció, övezetek) tudnak adni már csak méretgazdaságossági okokból is. A belső kihívást pedig a sokszor ellenőrizetlen szuburbanizációs folyamatok eredményezik, olyan egyenlőtlen területi fejlődés képében, amely egészségtelenül felerősíti a térségi – s vele a gazdasági és társadalmi – differenciákat a nagyvárosi térségében. Erre a kettős kihívásra fókuszál magyar nyelven Tosics Iván egyik 2008-as írása.⁸⁴ Szintén ezt az egyszerre érvényesülő külső és belső nyomást hangsúlyozta a kanadai Alan Tonks is még egy 1997-es OECD workshop-on Torontóban: Tonks, maga is várospolitikus – az 1998-ban a kanadai Toronto és másik hat település fúziójával létrejött Nagy-Toronto (*City of Toronto / Greater Toronto*) első vezetője. Tonks a szolidaritás (a közösen vállalt és vállalt értékek, érdekek) és a szubszidiaritás (helyi autonómia, decentralizáció és szoros együttműködés az emberekkel) gyakorlatát ajánlotta a nagyvárosi problémakörök hatékony feloldásához. Toronto példája mondhatni eklatáns a nagyvárosi kormányzás újragondolása terén, a 2000-es OECD jelentés külön hivatkozik is a kanadai metropolisz példájára: ahol a helyi kormányzás reformját

82 OECD 2000:5-6.

83 OECD 2000:6.

84 Tosics 2008.

olyan fenyegető jelenségek „provokálták ki”, mint az öregedő populáció, a gyermekszegénység vagy a hajléktalanok számának emelkedése. Mindezen negatív társadalmi tényezők egy olyan időszakban törtek fel elemi erővel – követelve a közszolgáltatások mennyiségi (kvantitatív) és minőségi (kvalitatív) növelését –, amikor csökkentek a különböző pénzbeli transzferek, illetve jelentősen gyengült a városközpont (*the core in the city*) munka- és üzleti produktivitása. Maga Tonks igyekezett érzékeltetni, hogy Nagy-Toronto (mint metropoliszhatóság) létrehozásával nem egyszerűen az igazgatási duplikációk kiküszöbölése volt a cél, hanem egyúttal a közpolitikai hatékonyság (*policy effectiveness*) jegyében a közösségi kötelezettségek megerősítése, a közszolgáltatások legalább a korábbi szinten történő fenntartása, és egyszerűen magának az életminőségnek (*quality of life*) a javítása. Ezen holisztikus célrendszerhez pedig olyan eszközök alkalmazása párosul, mint a kormányzati benchmarking vagy a közösségi beruházások. Ahogy Tonks fogalmaz: *a társadalmi kohézió és gazdasági növekedés közötti egészséges egyensúly újralibrálása a szolidaritás és szubszidiaritás mentén.*⁸⁵

A 2000-es OECD jelentés egy röpké utalás erejéig kitér a nagyvárosi kormányzás történetét átható dinamikára. Így az 1960–70-es évek időszak progresszívnek tekintett központi kormányzati jogalkotásra és a nagyvárosi kormányzás kialakítását ösztönző programokra; majd az 1980-as évtized erőteljes visszalépést eredményező, benne olyan szimbolikus lépésekre, történésekre, mint például a Nagy-Londoni Tanács (*The Great-London Authority*) megszüntetése, vagy a holland ún. várostartományokról (*city-provinces*) szóló népszavazás elbukása. És természetesen utal a jelentés az 1990-es évek elejétől, közepétől tapasztalható policy-pezszésre; a *metropolitan governance* egyfajta reneszánszának vagyunk szemtanúi az elmúlt másfél évtizedben. Ezek az egyszerre szakmai, tudományos illetve politikai törekvések és a folyamatok nagyban köszönhetőek az OECD – és más nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, EU Régiók Bizottsága, Európai Parlament) – megnövekedett aktivitásának.

Az OECD téma iránti aktivitásának első jelei egyébként már az ezredforduló előtt megmutatkoztak olyan kiadványokban, mint az 1997-es *OECD Group on Urban Affairs*⁸⁶ – mint az első ilyen tematikus OECD *policy paper* –, amit nemzetközi

szakmai workshop-ok követték a témának szentelve 1997–98-ban: Stockholm, Toronto – ahol a 2000-es jelentés által hivatkozott Alan Tonks megnyilatkozás is történt: Athén. E rendezvényeken magas szintű kormányzati és önkormányzati politikusok, igazgatási hivatalvezetők, szakértők és egyéb nagyvárosi stakeholderek (az üzleti és non-profit szektor reprezentánsai) gyűltek össze tapasztalatcserére. Ezek a workshop-ok jelentették az empirikus alapját a már sokat idézett 2000-es jelentésnek, majd a 2001-ben kiadott „*Cities for citizens*” elnevezésű kiadványnak.⁸⁷ Ezt követően a 2000-es években a szervezet szakmai égisze alatt olyan nagyszabású európai és észak-amerikai kísérleti programok valósultak meg, mint Kanadában a torontói, montreali és vancouver-i városrégiók,⁸⁸ a milánói,⁸⁹ a mexikóvárosi vagy a holland Randstadt városrégió⁹⁰ nevével fémjelzett metropolisz régiók vizsgálata.

„*There is no one ideal model of metropolitan governance*” – vagyis nincs egyetlen ideális nagyvárosi kormányzási modell, ahogy fogalmaz a *Cities for citizens* 2001-ben. Minden egyes metropolisz-kormányzati struktúrájának megvan a maga speciális szubnacionális és nemzeti kontextusa – politikai, gazdasági és társadalmi viszonyok. Nagyon fontosak a szakmai analízisek és nemzeti-nemzetközi információcserék a különböző „legjobb gyakorlatokról” (*best practices*), ezáltal valamennyire mégis uniformizálható és bizonyos alapelvekre kibontható válik a „jó kormányzás” a *metropolitan governance* területén. A hatékony és eredményes nagyvárosi kormányzás lehet az egyik legjobb eszköz a különböző piaci kényszerek, kihívások valamint hátrányos gazdasági és társadalmi hatások kivédésére. A „vállalkozó és kezdeményező város” (*entrepreneurial & proactive city*) fogalma itt is megjelenik, hasonlóan a 2000-es jelentéshez.⁹¹

Mind a 2000-es *The Reform of Metropolitan Governance*, mind a 2001-es *Cities for citizens* OECD jelentés ajánl közpolitikai, kormányzati alapelveket (*OECD's Principles*) a XXI. század metropolisz térségei számára, ezek minimális differenciákkal fedik egymást, és a következő táblázat tartalmazza az angol kifejezések alfabetikus sorrendjében:

87	OECD 2001.
88	Stevenson – Gilbert 2001; OECD 2004.
89	OECD 2006.
90	OECD 2007.
91	OECD 2001:12-15.

85 OECD 2000:4-5.

86 OECD 1997.

Táblázat: A nagyvárosi kormányzás alapelvei az OECD 2000-es és 2001-es jelentései alapján
(saját szerkesztés)

<p>Koherencia (Coherency) OECD 2000, 2001 Összhang a kulcsproblémák, beavatkozási területek valamint az alkalmazott eszközök, intézményi keretek között.</p>	<p>Rugalmasság (Flexibility) OECD 2000, 2001 Az eszközöknek és intézményeknek adaptálódni kell a felgyorsult társadalmi és gazdasági változásokhoz, a globális kihívásokhoz.</p>
<p>Versenyképesség (Competitiveness) OECD 2000 A nagyvárosi kormányzás eszközei harmonikusan illeszkedjen a nagyvárosi térségek vezető globális gazdasági szerepköréhez.</p>	<p>Holizmus (Holism) OECD 2000 A nagyvárosi kormányzás csak az egész nagyvárosi térség, metropolisz régió vonatkozásában lehet eredményes; a városmag és agglomeráció funkcionális egysége alapvető.</p>
<p>Koordináció (Co-ordination) OECD 2000, 2001 Hatékony koordináció a politikai és igazgatási szempontból fragmentált nagyvárosi térségekben.</p>	<p>Részvétel (Participation) OECD 2000, 2001 A nagyvárosi térség minden meghatározó társadalmi csoportja számára (üzleti stakeholderek, civil szektor, idősek, fiatalok, nők, egyéb kisebbségek etc.) lehetővé kell tenni a részvételt, beazolást, a releváns információkat.</p>
<p>Endogén fejlesztés (Endogenous Development) OECD 2000 Kiemelt prioritás az infrastrukturális és humán erőforrás fejlesztés számára, amelyek a szervezet/ térség/intézményrendszer belső erőforrásaiból, lehetőségeiből fakadnak.</p>	<p>Partikularitás (Particularity) OECD 2000, 2001 A nagyvárosi térségek gazdasági és társadalmi sokszínűsége kerüljön figyelembe vételre a különböző nagyvárosi közpolitikai akciók, folyamatok során.</p>
<p>Hatékony pénzügyi menedzsment (Efficient Financial Management) OECD 2001 Transzparens, takarékos és ellenőrzött közpénzügyi, költségvetési tervezés és végrehajtás.</p>	<p>Társadalmi kohézió (Social Cohesion) OECD 2000, 2001 A szegregációs folyamatok, tendenciák hatékony kezelése a nagyvárosi közpolitikai akciók, folyamatok során.</p>
<p>Méltányosság (Equity) OECD 2000 Az alkalmazott kormányzati eszközökön keresztül nagyobb méltányosság és egyenlőbb esélyek elérése a nagyvárosi térségekben.</p>	<p>Szubszidiaritás (Subsidiarity) OECD 2000, 2001 A funkcionális duplikációk elutasítása a közfeladatok, közszolgáltatások ellátása során; eredményes hatáskörmegosztás a nagyvárosi (metropolisz) és lokális (helyi önkormányzatok) szintek között.</p>
<p>Pénzügyi megbízhatóság (Fiscal pobity) OECD 2000 A pénzügyi kötelezettségek megbízható teljesítése; a fiskális egyensúlyra való törekvés (a hatékony pénzügyi menedzsment komplementere).</p>	<p>Fenntarthatóság (Sustainability) OECD 2000, 2001 A gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatósági elv integrálása a különböző közpolitikai programokba; a nagyvárosi térség harmonikus együttműködése a szélesebb földrajzi környezettel.</p>

Absztrakt

Napjaink globalizált világának jövőjét egyre nagyobb mértékben határozzák meg az ún. *nagyvárosi térségek* gazdasági és társadalmi történései. Tanulmányomban a nagyvárosi kormányzás legfontosabb kérdéseinek elméleti és gyakorlati szintetizálásán keresztül teszek kísérletet a témakör közpolitikai definiálására. Arra keresem a választ, hogy az urbanizáció térségi-lokális hatásai hogyan válnak nemzetközi szintű globális folyamatokká. Melyek a nagyvárosi kormányzás – mint önálló közpolitika – legfontosabb elméleti és empirikus dimenziói.

Abstract

The future of our globalized world is increasingly determined by economic and social issues of the so called *Metropolitan Areas*. In this essay, I attempt to define this topic through the synthesis of the most important theoretical and practical questions of the Metropolitan Governance from the angle of public policy. I am looking for the answers as to how regional and local effects of the urbanization become global processes of international importance. What are the most important theoretical and empirical dimensions of the Metropolitan Governance as independent public policy?

Felhasznált irodalom

- Berneke Ágnes 2006 A helyek hálózatától az áramlások hálózatáig. A globális világgazdaság térszerveződésének elméleti kérdései. In Artner – Berneke – Csiki – Farkas – Schottner *Globalizáció, tökekkoncentráció, térszerkezet*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- Castells, Manuel 2005 *The Rise of Network Society* (University Press, Cambridge, 1996) magyarul: A hálózati társadalom kialakulása – Az információ kora I. kötet (Gondolat Kiadó, Budapest).
- Consultations on Immigration Levels for 2012 and beyond*, www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/consultations-imm-levels.pdf
- Florida, Richard 2002 *The Rise of the Creative Class*. Basic Books, New York.
- Florida, Richard 2005 *Cities and the Creative Class*. Routledge. New York.

- Gravier, Jean-François 1947 *Paris and the French Desert*. Portulan, Paris.
- Harvey, David 1985 *The Geopolitics in Capitalism*. McMillan, London.
- Harvey, David 2001 *Globalization and the „spatial fix“*. Geographische Revue.
- Isard, Walter 1956 *Location and Space-economy. A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. MIT Press, Cambridge.
- Kálmán Judit 2006 *Urbanizációs, dezurbanizációs folyamatok a fejlett világban*. In: Válogatás – a Nemzeti Fejlesztési Hivatal fejlesztéspolitikai háttéranyagjaiból. NFH, Budapest.
- Krekuels, Anton – Salet, Willem G. M. – Thornley, Andy 2003 *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*. Taylor & Francis. Spon Press, London – New York. <http://books.google.hu/books?id=R3mBAGAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=hu#v=onepage&q&f=false>
- Krugman, Paul 1991 Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99:483-499.
- Lausén, José Ramón 1969 On Growth Poles. *Urban Studies*, 2:137-161.
- Lefèvre, Christian 2010 The improbable Metropolitan: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western World. *Análise Social*, 45 (197):623-637.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János 2004 *Regionális gazdaságtan*. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- McLuhan, Marshall 1968 *War and Peace in the Global Village*. Bantam, New York.
- OECD 1997 *OECD Group on Urban Affairs*. OECD, Paris.
- OECD 2000 *The Reform of Metropolitan Governance – Policy Brief*. OECD, Paris.
- OECD 2001 *Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance*. OECD, Paris.
- OECD 2004 *Territorial Review of Montreal – Policy Brief*. OECD, Paris.
- OECD 2007 *Territorial Reviews – Randstad Holland, Netherlands*. OECD, Paris.
- Parkinson, Michael 2005 Urban Policy in Europe – Where have we been and where are we going? In Antalovsky – Dangschat – Parkinson *European Metropolitan Governance EIU*. Liverpool – Vienna.

- Parr, John B. 1999 Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View. *Urban Studies*, 36. No. 7:1195-1215.
- Porter, Michael 1990 *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York.
- Porter, Michael 1998 Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*.
- Rhodes, R.A.W. 2010 *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- Sassen, Saskia 2002 *Global Networks, linked Cities*. Routledge, New York.
- State of the World's Cities 2010/2011* (United Nations Human Settlements Programme – UNHABITAT). London.
- Stevenson, Don – Gilbert, Richard 2001 Governance and Economic Development: the regions of Toronto, Vancouver and Montreal. In OECD: *Cities for Citizens – Improving Metropolitan Governance*. OECD, Paris.
- Szanyi Miklós 2008 *A versenyképesség javítása együttműködéssel – Regionális klaszterek*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- The McKinsey Global Institute, 2012 Urban world: Cities and the rise of consuming class*. Ed. Dobbs – Richard – Remes – Jaana et al. MGI, June, 2012. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world_cities_and_the_rise_of_the_consuming_class
- Tosics Iván 2008 Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. *Tér és Társadalom*, 1:3-25. <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/1153/2302>
- Wallerstein, Immanuel 1983 *Historical Capitalism*. Verso, London.